

La Responsabilité de l'Etat

vis-à-vis des tiers

à raison des dommages causés sans faute

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 3 Juin 1929

par

G. D'HÉBRAIL

né à Soturac (Lot), le 26 Décembre 1899

JURY DE LA THÈSE :

MM. BIENVENÛE	Président.
LEBRET	} Suffragants.
DUPONT	

UNIVERSITÉ D'ALGER
FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1929 — N° 6

La Responsabilité de l'Etat

vis-à-vis des tiers

à raison des dommages causés sans faute

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 3 Juin 1929

par

G. D'HÉBRAIL

né à Soturac (Lot), le 26 Décembre 1899

JURY DE LA THÈSE :

MM. BIENVENÜE	Président.
LEBRET	} Suffragants.
DUPONT	

ALGER
IMPRIMERIE "LA TYPO-LITHO"

1929

FACULTÉ DE DROIT

MM. MORAND, O. *, I. ☉	Doyen, Professeur de Droit musulman.
THOMAS, *, I. ☉	Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.
PELTIER, I. ☉	Professeur d'Histoire générale du Droit français.
MALLARMÉ, I. ☉	Professeur de Droit administratif, en congé.
CHAUVIN	Professeur d'Economie politique, en congé.
MILLIOT, A. ☉	Professeur de Législation algérienne, tunisienne et marocaine.
BIENVENÜE, ☉	Professeur de Droit public.
CHAUVEAU	Agrégé.
STÉFANI	Agrégé.
LEBRET	Agrégé.
VIARD	Agrégé.
GAFFIOT	Agrégé.
FAÛRE DE CÉRIS,	
I. ☉	Chargé des fonctions d'agrégé.
DUPOND, ☉	Chargé des fonctions d'agrégé.
BRETON	Chargé des fonctions d'agrégé.
FRÉJAVILLE	Chargé des fonctions d'agrégé.
BOUSQUET	Chargé des fonctions d'agrégé.
GÉRARD, I. ☼	Professeur honoraire.
TESTAUD I. ☉	Professeur honoraire.



JURY DE LA THÈSE

MM. BIENVENÜE	Président.
LEBRET	} Suffragants.
DUPONT	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

MEIS ET AMICIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

A la fin du XIX^e siècle le courant d'idées en faveur des théories objectivistes s'est fait sentir avec une violence particulière qui n'a pas été sans influence sur nos institutions juridiques. Les théories traditionnelles, incapables de répondre à certains besoins sociaux créés par le monde moderne, ont dû céder du terrain aux théories nouvelles.

Notre droit public a eu sa part dans cette évolution, et l'on peut dire que les modifications dont il a été l'objet l'ont atteint dans ses principes fondamentaux, c'est-à-dire la notion d'Etat et le système de la responsabilité de la puissance publique. Avant d'entreprendre notre étude, nous allons jeter un coup d'œil sur le début de cette évolution.

La puissance royale, construite sur le modèle du dominium romain, était absolue sous l'ancien régime. L'Etat et le roi constituaient une même personnalité souveraine et omnipotente. « Tout l'Etat, disait BOSUET, est en la personne du Prince; en lui est la toute puissance, en lui est la volonté de tout le peuple » (1).

(1) Politique tirée des propos de l'Ecriture Sainte — à Mgr. le Dauphin.

Cette souveraineté qui, primitivement n'était qu'une qualité de la puissance royale, était devenue, à la veille de la révolution, la puissance royale elle-même. C'était pour le roi un véritable droit de propriété.

A la Révolution, la nation se substitua au roi et devint titulaire des droits de ce dernier. La déclaration des Droits de l'homme, en 1789 et la Constitution de 1791, disent : « Le principe de la souveraineté réside essentiellement dans la nation,... la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation » (1). L'Etat qui n'est autre chose que la nation organisée, sera donc une personne morale, titulaire de la souveraineté.

Une pareille conception de l'Etat souverain ne pouvait mieux s'accorder avec le principe de l'irresponsabilité. Le législateur se gardait bien de modifier ce principe qu'il considérait comme un dogme intangible et se contentait simplement de proclamer la responsabilité du fonctionnaire. On lit dans la Déclaration des Droits de 1789 : « La société a le droit de demander compte, à tout agent public, de son administration. » Le principe de la responsabilité des agents de l'Etat se trouve encore dans la Constitution de 1791 : « Le pouvoir exécutif est délégué au roi pour être exercé sous son autorité par des ministres et autres agents responsables. » De même en l'an VIII ; mais cette fois les plus grands ménagements leur sont ré-

(1) Déclarations des Droits de l'homme, art. 3, Const, 1791, titre III, pr. art. I.

servés: « Les agents du Gouvernement autres que les Ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat. » Il en fut de même en 1830, lors de la révision de la charte de 1814, et en 1848.

Il n'est pas question, dans tous ces textes, de la responsabilité de l'Etat. Cette législation était d'ailleurs parfaitement logique. L'Etat souverain ne pouvait être responsable; la loi, expression même de sa souveraineté, ne pouvait engager sa responsabilité. Il en était de même des actes exécutifs, juridictionnels et administratifs, lorsqu'ils étaient conformes à la loi. S'ils étaient contraires à celle-ci, ils étaient contraires à la volonté de l'Etat et ne pouvaient davantage engager la responsabilité de ce dernier. Dans ce cas, seul était responsable l'agent public, qui avait substitué sa volonté à celle de l'Etat. C'est ainsi que toute la législation visait les agents de l'Administration et non l'Administration elle-même.

Ce principe d'irresponsabilité se heurtait à celui de l'inviolabilité de la propriété, cher aux hommes de la Révolution. Aussi supportait-il deux exceptions : L'Etat fut déclaré responsable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. La Déclaration des Droits de 1789 proclamait que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Reproduit par la Constitution du 3 septembre 1791 et par la Déclara-

tion des Droits de 1793, ce principe a été consacré par l'art. 545 du Code civil. L'Etat fut encore reconnu responsable en raison des dommages causés par les travaux publics.

Bien que les textes législatifs n'y aient fait aucune allusion, la jurisprudence a reconnu cette responsabilité (1).

A part ces deux exceptions, on peut dire que la notion d'Etat, personne morale et irresponsable, fut à la base de notre juridiction administrative pendant la première moitié du XIX^e siècle.

Cette notion, jusque vers 1850, n'apporte aucune entrave à la vie des particuliers. Les services publics étaient peu nombreux, et les chances de préjudices relativement rares.. Mais, avec les découvertes scientifiques qui ont illustré le siècle dernier, le machinisme s'est trouvé considérablement accru, l'organisation économique a été sérieusement modifiée et compliquée. Le rôle de l'Etat ne se bornera plus seulement à assurer l'ordre à l'intérieur et à l'extérieur. Il ne se contentera plus de diriger l'armée et la police. Il devra assurer la coordination de certains services dont lui seul peut organiser le fonctionnement. Sans toutefois se substituer à l'initiative privée, il devra s'immiscer dans des services comme les Postes, les voies de navigation, routes, chemins de fer, éclairage...; autant de services qui ne pourraient cesser de fonctionner sans

(1) Voir infra Trav. publics, p. 75.

créer de sérieux désordres dans la vie sociale. Ce sera même un devoir pour l'Etat de veiller à leur régularité.

Dès lors, la notion de souveraineté ne semble plus conciliable avec les nouvelles fonctions qui sont imposées à l'Etat. On conçoit difficilement, en effet, qu'il agisse auprès des particuliers, tantôt comme souverain — et dans ce cas exerçant une volonté supérieure, tantôt comme égal, — et dans ce cas exerçant une volonté équivalente. Cette dualité de volonté met en échec l'idée de souveraineté. Aussi, bien que cette théorie compte encore des partisans (1), certains juristes ont remplacé ce droit subjectif qu'est la souveraineté par la notion de service public. L'Etat n'est plus une personne souveraine, mais un ensemble de services publics qui fonctionnent sous le contrôle des gouvernements, dans le but de satisfaire à l'intérêt général. Le principe de la responsabilité se concilie d'une façon parfaite avec cette définition. Lorsque l'exécution d'un service causera un préjudice à un particulier, ce dernier sera indemnisé aux frais de la collectivité. C'est celle-ci qui, en définitive supportera le dommage.

(1) Esmein. Droit constitutionnel 5^e édif. 1909 ; p. I et 2 — L'Etat est la personnalité juridique d'une nation. C'est le sujet et le support de l'autorité publique. Le fondement du droit public consiste en ce qu'il donne en dehors et au-dessus des personnes qui l'exercent à tel ou tel moment, un sujet ou titulaire idéal et permanent qui personnifie la nation entière ; cette personne, c'est l'Etat qui se confond ainsi avec la souveraineté, celui-ci étant sa qualité essentielle.

Ce n'est pas en un jour que s'est faite cette évolution. Elle a cependant été rapide. Les services publics se multipliaient et les causes de préjudice devenaient de plus en plus nombreuses. Ce dogme d'irresponsabilité, si fortement établi, fléchissait peu à peu en présence des nécessités créées par les faits. Le législateur fit les premier pas en réglant lui-même la responsabilité de l'Etat pour les services qu'il organisait. Il la limite parfois, mais le principe est reconnu.

A côté de l'œuvre du législateur se développait celle de la jurisprudence, de beaucoup plus importante. Elle prit son libre essor dès que, le 24 mai 1872, le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits eurent un pouvoir propre de juridiction. Les tribunaux judiciaires qui jusque là, en appliquant les règles du Droit civil, avait essayé de condamner l'Administration en raison des fautes commises par les fonctionnaires, virent peu à peu leur compétence disparaître au profit des tribunaux administratifs. Ceux-ci reconnurent la responsabilité de l'Etat pour le fait de ses fonctionnaires, non plus en vertu des principes du Droit privé, mais en vertu d'un principe nouveau, propre au Droit public: la faute de service. La jurisprudence, de plus en plus libérale vis-à-vis des particuliers, finit par admettre la responsabilité de l'Etat pour les actes dits d'autorité; voire même pour les actes réglementaires.

Il restait un cas cependant, où le Conseil se refusait à déclarer l'Etat responsable: lorsque ce dernier causait un dommage en l'absence de toute faute (exception faite pour les Travaux publics où l'Etat indemni-

sait le particulier dès 1830, pour la raison que nous avons déjà signalée (1). Les particuliers ne pouvaient obtenir aucune indemnité s'ils n'arrivaient à prouver la faute de service.

L'organisation sociale s'est sérieusement modifiée. Les hommes se meuvent, à l'heure actuelle, dans un milieu de plus en plus complexe, et les causes de dommages — dus bien souvent au concours de circonstances multiples — sont très difficiles, voire même impossible à déterminer. S'en tenir à la formule de la faute était condamner un grand nombre de victimes à supporter des dommages sans espoir de réparation. En droit privé, le législateur de 1898, avait eu souci de cette situation, à laquelle il remédia par la loi du 9 avril. Le Conseil d'Etat, vers la même époque, et très probablement sous l'influence de cette loi, fit de même à l'égard des particuliers qui étaient au service de l'Etat.

Il ne restait plus qu'un pas à faire pour étendre ce principe aux personnes étrangères aux services publics.

Le législateur, sous l'influence des théories objectivistes, finit par adapter la technique de la responsabilité aux exigences du milieu social contemporain. C'est ainsi que le 16 avril 1914, il proclamait l'Etat responsable des dommages causés par les attroupements, en vertu du risque social. C'est sur ce même

(1) Voir page 7.

principe que le 17 avril 1919 était votée la loi sur les réparations des dommages de guerre. Le Conseil d'Etat, le 28 mars 1919, inovait une jurisprudence et basait la responsabilité de l'Etat sur le risque créé. Le 30 novembre 1923, l'Etat était à nouveau responsable en vertu du risque social. Autant de cas où la responsabilité ne repose pas sur la faute. La théorie traditionnelle est complètement écartée. Le Conseil d'Etat a même fait du risque un usage très téméraire, à tel point, qu'il évolue plus vite dans cette voie que la Cour de Cassation.

On ne peut plus dire, avec LAFERRIÈRE, que « le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation » (1). Aujourd'hui, la responsabilité est la règle, l'irresponsabilité, l'exception.

Cette dernière évolution du principe de la responsabilité est une des caractéristiques les plus marquantes des transformations de notre droit public. Aussi, en avons-nous fait l'objet de notre étude.

Avant de l'aborder, précisons les limites de notre sujet. Nous nous occuperons uniquement des tiers, c'est-à-dire des personnes qui n'ont avec l'Etat aucun lien contractuel ou quasi contractuel, autrement dit, des personnes placées en dehors de l'entreprise administrative.

(1) LAFERRIÈRE. — *Traité de la Juridiction administrative*, t. II, p. 13.

Parmi les dommages causés sans faute, nous étudierons, non pas ceux qui sont causés volontairement par l'Etat, ou encore qui sont l'objet d'un acte d'autorité (1) , mais ceux qui, s'ils sont la conséquence involontaire d'un acte de puissance publique, trouvent en même temps leur source dans un fait accidentel. C'est ainsi que nous étudierons les dommages causés par les attroupements, par la guerre et les dommages provenant d'un risque exceptionnel de voisinage. Nous rangerons dans ces derniers ceux qui sont occasionnés par les travaux publics et ceux qui proviennent d'explosions d'arsenaux de l'Etat ou d'établissements travaillant pour le compte de ce dernier. A cet effet notre étude comprendra deux parties. Dans la première nous examinerons les principes sur lesquels peut reposer la responsabilité de l'Etat en l'absence de toute faute. Dans la deuxième nous verrons l'application de ces principes dans le droit positif.

Nous étudierons uniquement le principe du droit à l'indemnité et, chose indispensable au droit public, la compétence.

(1) Nous appelons ainsi les dommages provenant de l'expropriation et des occupations temporaires.

PREMIÈRE PARTIE

Recherche d'une base juridique à la responsabilité sans faute de l'Etat

La faute ne pouvant être invoquée, il est nécessaire de rechercher sur quel autre principe un particulier peut s'appuyer pour faire valoir son droit à indemnité. Différentes hypothèses ont été émises, comme celles du dommage spécial, de l'enrichissement sans cause, du risque créé et du risque social. Chacune de ces théories fera l'objet d'un chapitre.

CHAPITRE I

Dommage spécial

La théorie du dommage spécial s'appuie sur l'égalité de tous devant les charges publiques. Ce principe veut que les citoyens d'un pays supportent dans des proportions égales, les conséquences onéreuses d'un acte qui doit profiter à la collectivité. Il considère comme injuste qu'un particulier se sacrifie ou sacrifie ses biens à l'intérêt général, sans avoir de compensation. La création d'un service public, service d'intérêt général établi pour le bien de tous, comporte des frais qui doivent se répartir également sur tous les citoyens. Tel propriétaire foncier qui subira tous les ans des dommages d'inondation aggravés par le voisinage d'un remblai de chemin de fer, a le droit de demander une indemnité à l'Etat. La ligne de chemin de fer profite à la collectivité, si elle est une charge plus grande pour tel individu que pour tel autre, l'Etat doit répartir cette charge entre tous les citoyens. Il donnera à la victime du dommage une indemnité dont la collectivité supportera la charge par la voie des impôts.

Ce principe trouve son origine lointaine dans l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789: « les citoyens ne doivent pas souffrir plus les uns que les autres des charges imposées dans l'intérêt de tous. » Mais c'est seulement beaucoup plus tard que cette idée s'est implantée dans notre droit positif et qu'elle a donné naissance à la théorie du dommage spécial. Bien qu'elle n'ait pas encore pris son essor complètement, son influence tend de plus en plus à se développer. Chaque fois qu'un individu subit un dommage spécial, l'Etat doit donner une indemnité.

Voyons maintenant quand il y a dommage spécial, autrement dit, dans quels cas la victime du dommage aura droit à une indemnité.

Il faut d'abord une relation de cause à effet. Le dommage subi doit avoir pour cause le fait de l'Etat. Tout fait dommageable à un individu, susceptible de procurer un profit à la collectivité, n'est pas un dommage spécial.

Il faut en outre que le dommage soit anormal, c'est-à-dire qu'il excède les concessions habituelles inhérentes aux conditions de la vie en société. Ces concessions qui obligent les particuliers non seulement entre eux, mais encore à l'égard de l'Etat, ne donnent pas droit à réparation. Il en est de même de certaines charges qui, par leur nature sont destinées à peser sur tous les citoyens, comme l'obligation au service militaire.

Il faut enfin, pour qu'il soit spécial, que le dommage soit injustifié. On ne saurait, en effet, indemniser un particulier du préjudice causé par une peine d'emprisonnement.

Cette théorie du dommage spécial sert donc de base à la responsabilité de l'Etat, quand celui-ci a causé un dommage sans faute. Est-elle assez générale et peut-on l'appliquer à tous les cas ?

Qu'il s'agisse de dommages de guerre, d'attroupe-ment, d'explosion, etc. cette théorie peut toujours être appliquée, mais elle n'est consacrée par aucun texte législatif d'une façon générale. On peut donc la mettre à la base de la responsabilité sans faute, et bien qu'elle arrive, d'après quelques-uns, à satisfaire l'équité, elle n'a pas la valeur d'une règle écrite. Malgré toutes les considérations qu'on peut avoir pour la déclaration des droits de l'homme, le Code ne l'a cependant pas homologuée. De plus l'idée initiale a été complètement déformée. La déclaration consacre le principe de l'égalité devant les charges publiques, c'est-à-dire, l'égalité devant l'impôt. La loi de l'impôt doit frapper tous les citoyens sans exception, sans qu'un privilège exempte celui-ci plutôt que celui-là. C'est une application particulière du principe d'égalité devant la loi. Telle était l'idée à l'origine, quand elle fut émise à la Révolution. De ce principe d'égalité politique, on a fait un principe d'égalité économique. Il s'agit, non seulement d'une égale répartition de l'impôt entre tous les citoyens sans exception, mais d'un devoir pour la

société, de garantir l'équilibre des charges et des profits de la vie commune.

Cette théorie nous paraît dangereuse, et son application trop généralisée parviendrait à détruire le système individualiste.

CHAPITRE II

L'enrichissement sans cause

Certains auteurs fondent la responsabilité sans faute de l'Etat sur l'enrichissement sans cause juridique.

M. HAURIOU est partisan de cette théorie (1) notamment pour les dommages causés par les travaux publics.

Il y a enrichissement sans cause, lorsqu'une personne a fait entrer dans son patrimoine une valeur existant dans le patrimoine d'autrui, sans aucune cause licite. C'est ce qui se produit lorsque l'ouvrage public occasionne aux propriétés voisines des dommages qui auraient pu être évités, si le plan de l'ouvrage avait été conçu autrement.

En construisant une voie ferrée à proximité d'une habitation, l'Etat crée un voisinage dangereux. Pour prévenir tout dommage possible, il aurait dû, au moyen d'un détour, éloigner la voie de l'habitation. Mais il y a économie à agir différemment. C'est ainsi

(1) HAURIOU. — *Précis de droit administratif*, 11^e édit., p. 336.

que l'Etat s'enrichit en moins dépensant. Cet enrichissement sera sans cause, le jour où la réalisation de l'économie causera un dommage au voisin.

Prenons l'exemple choisi par M. HAURIQU, où le remblai de la voie ferrée est substitué au viaduc. L'administration, qui doit faire traverser une vallée par un chemin de fer, a deux solutions : construire un viaduc ou un remblai. Le viaduc a l'avantage de permettre aux eaux de s'écouler librement et d'éviter ainsi des inondations. Mais il y a économie sérieuse à construire un remblai. L'administration, limitée par les frais, adopte l'hypothèse du remblai qui, à l'époque des pluies provoque des inondations nuisibles aux propriétés voisines. L'administration devra une indemnité pour réparer les dommages des eaux, dont la cause initiale réside dans l'économie qu'elle a réalisée.

Cette théorie ne nous paraît pas compatible avec la notion de l'Etat personne morale. On conçoit difficilement que ce dernier puisse s'enrichir. L'Etat n'est pas un entrepreneur qui a pour but de réaliser des bénéfices. Son rôle se réduit, en maniant les finances publiques, à suffire aux besoins du pays, et non à rechercher un gain. L'économie qu'il obtient en moins dépensant est une quantité qui figurera en moins à la colonne des recettes, c'est-à-dire sur la liste des impôts. L'Etat n'a d'autre rôle que d'équilibrer le budget. Ce mot d'équilibre, qui ramène au zéro la balance entre les recettes et les dépenses, exclut, nous semble-t-il, toute idée d'enrichissement. Nous reconnaissons

toutefois que cette idée est plus admissible si l'on considère l'Etat comme un ensemble de patrimoines administratifs.

Mais là n'est pas le seul grief que nous faisons à cette théorie. L'Etat qui construit un ouvrage dans telle région, plutôt que dans telle autre n'a pas toujours en vue l'économie. Des raisons techniques ou pratiques ont souvent présidé au plan de l'administration. Si pour construire une ligne de chemin de fer entre deux villes, l'Etat est obligé, pour ne causer aucun dommage, de détourner la ligne de certaines propriétés au point de déculper la distance, mieux vaut renoncer au chemin de fer et rétablir la diligence. Il n'est même pas sûr qu'en faisant de nombreux détours pour ne pas porter tort aux propriétés voisines de la voie ferrée, l'Etat atteigne son but. De même si le Ministre de la guerre fait construire un arsenal dans un lieu déterminé, à proximité d'une ville fortifiée, c'est beaucoup plus pour des raisons stratégiques, que dans le but de réduire les dépenses qu'entraîneraient de semblables travaux au loin des centres habités.

Il peut arriver cependant que dans certains cas (fréquents à l'heure actuelle) l'Etat ait en vue l'économie. Nous allons voir que la théorie de l'enrichissement sans cause ne peut guère s'appliquer davantage. Pour qu'il y ait enrichissement sans cause, il faut d'une part un appauvrissement correspondant d'autre part à un enrichissement. Quel va être le montant de l'obligation de restitution ? L'action ayant un

caractère indemnitaire, le demandeur ne peut réclamer plus que l'appauvrissement éprouvé par lui; mais il ne peut obtenir plus que l'enrichissement procuré au défendeur. Ce dernier, en effet, n'est pas tenu de restituer ce qu'il a reçu sans cause ⁽¹⁾.

Appliquons cette théorie à l'exemple cité plus haut. L'Etat en construisant un remblai au lieu d'un viaduc a réalisé une économie de un million. Une inondation aggravée par cet ouvrage, cause à une minoterie pour quinze cent mille francs de dommages. L'Etat qui a économisé seulement un million indemniser le minotier pour le montant intégral de ses dommages, c'est-à-dire pour quinze cent mille francs. Si cette même inondation a emporté pour huit cents francs de semis dans le jardin d'un particulier, ce dernier aura droit à une indemnité égale au montant de sa perte (800 fr.). L'indemnité dans tous les cas, est basée sur le montant du dommage subi. Il n'est tenu aucun compte de l'enrichissement de l'Etat.

L'application de cette théorie ne nous paraît donc pas possible. A supposer même qu'on puisse appliquer la théorie de l'enrichissement sans cause à certains cas de responsabilité sans faute, comme les travaux publics, nous ne voyons pas la possibilité de l'appliquer aux dommages provenant du fait de guerre et des attroupements. Cette formule n'étant pas assez générale ne peut satisfaire à notre recherche.

(1) L'opinion contraire qui compte des partisans, ne changerait rien aux conclusions de notre critique.

CHAPITRE III

Le risque créé

Nous ne ferons pas ici une étude approfondie de la théorie du risque. Abondants sont les commentaires sur cette question, et nous serions bien téméraire de vouloir y joindre les nôtres. Nous allons simplement énoncer le principe avec ses conséquences et montrer l'application qu'on peut en faire à la responsabilité de l'Etat.

L'idée de risque éveille une idée d'incertitude; elle réside dans l'alternative de la réussite ou de l'échec de nos actes. Ces actes, même les plus simples, comportent des risques. Plus ils sont compliqués, et plus ils engendrent de risques. Chaque fois que nous agissons, la chance de réussite est d'autant plus grande que l'acte est plus simple. Plus nos actes sont compliqués et moins il nous est facile d'en prévoir le résultat. L'homme qui agit est donc naturellement l'auteur de nombreux risques susceptibles d'entraîner des dommages.

D'après la théorie traditionnelle, lorsque l'auteur du risque a commis une faute, la responsabilité n'est

pas basée sur le fait brutal de dégradation, mais sur l'état d'esprit de son auteur. Le risque est donc pour la victime. Seule la faute peut mettre le dommage à la charge de celui qui l'a causé.

D'après l'école nouvelle, la responsabilité est basée non plus sur la faute, mais sur le risque. Quel que soit l'état d'esprit qui a présidé à l'acte dommageable le seul fait du préjudice entraîne pour son auteur l'obligation de le réparer. L'homme est responsable parce que le dommage qu'il cause est la conséquence du risque qu'il crée en agissant.

L'idée du risque créé a pris naissance vers la fin du XIX^e siècle; c'est à cette époque que pour la première fois les juristes ont trouvé dans cette idée nouvelle le fondement rationnel de la responsabilité. M. JOSSERAND écrivait en 1895: « le risque doit être supporté par celui qui l'a créé et non par celui qui le subit (1) ». C'est à celui qui, en poursuivant un but fait courir le risque, c'est-à-dire offre un danger, de prendre à sa charge la responsabilité du dommage qu'il peut causer. D'après ce principe, il paraît juste en effet, que l'entrepreneur qui crée une industrie, fait fonctionner des machines, retire des bénéfices souvent considérables, subisse les conséquences des accidents qui peuvent en résulter. Et cela, même s'il n'a pas commis faute: « chacun peut agir librement, et user comme il l'entend, de sa liberté, mais en dehors de

(1) JOSSERAND. — Responsabilité du fait des choses inanimées.

l'exercice d'un droit, dont il use conformément au principe de la loi, sa liberté constitue des risques : qu'il les supporte » (1).

Introduite dans le droit privé, cette théorie comptait également des partisans en droit public. C'est ainsi que LARNAUDE disait à la même époque : « Lorsque cette grande machine qui s'appelle l'Etat, cent fois plus puissante et cent fois plus dangereuse aussi que les machines de l'industrie, a blessé quelqu'un, il faut que tous ceux dans l'intérêt de qui elle fonctionne en causant le préjudice, viennent le réparer » (2).

L'idée de faute est complètement écartée, l'idée de risque prend sa place. La victime n'a plus à faire la preuve de la culpabilité ; il suffit qu'elle établisse un rapport de causalité entre le mal et son auteur. L'Etat est appelé à créer un grand nombre de risques ; dès qu'un dommage en sera résulté, il devra réparation. Qu'il ait commis une faute ou non, sa responsabilité se trouve engagée. D'après la théorie nouvelle, on ne fait plus appel à la faute de service pour obliger l'Etat ; le seul fait du dommage suffit.

Cette théorie qui, nous allons le voir, présente certains avantages, n'est pas sans offrir de grands inconvénients. C'est ce qui explique qu'ayant pris son essor au milieu des critiques les plus vives, elle n'ait pas eu, sur notre droit, l'influence que ses admirateurs attendaient.

(1) SALEILLES. — Les accidents du travail et la responsabilité civile, 1897, p. 75.

(2) LARNAUDE. — Revue pénitentiaire, 1896, p. 9.

Il y a avantage au point de vue économique. Le dommage est un fait toujours regrettable, il entraîne une **déperdition de richesse** sans compensation correspondante. Le risque a justement pour effet de diminuer les chances de dommages. Il sert à modérer l'activité téméraire et trop entreprenante de l'individu, qui, après avoir pris toutes les précautions nécessaires pour ne pas être en faute, n'hésiterait pas à se lancer dans les entreprises les plus périlleuses. La perspective de responsabilités inévitables, en cas de dommage, réfrènera son instinct hasardeux.

Il ne faut cependant rien exagérer dans ce sens, on aboutirait à des résultats désastreux. Cette menace du risque pourrait, en modérant l'esprit d'entreprise, paralyser l'initiative individuelle, et pousser celle-ci à rechercher dans l'inaction une certitude de sécurité. De même l'Etat, dans la crainte d'encourir de trop grosses responsabilités renoncera à tous travaux susceptibles d'augmenter la richesse du pays et d'accroître ainsi le bien-être de la collectivité. Dans cette hypothèse, la faute n'a rien à envier au risque.

La théorie nouvelle apporte un gros avantage au profit de la victime. Lorsque celle-ci est atteinte, le principe traditionnel veut qu'elle prouve la faute de l'auteur du dommage; chose très difficile étant données les circonstances multiples au milieu desquelles le préjudice est généralement causé. La responsabilité étant basée sur le risque, il n'est plus nécessaire de rapporter cette preuve; il suffit d'établir le rapport de cause à effet. Ici encore cet avantage est beaucoup

moins appréciable, lorsqu'il s'agit de l'Etat. En droit public le fardeau de la preuve est moins lourd qu'en droit privé. Devant les tribunaux administratifs le requérant doit bien établir la faute de service, mais le juge qui dirige lui-même l'instruction pourra faciliter le travail de l'enquête. Les difficultés sont les mêmes évidemment, mais le juge possède des moyens de recherches qui ne sont pas toujours à la portée du particulier. La tâche pour la victime, peut donc se trouver allégée.

Enfin, si la théorie du risque permet de couvrir un plus grand nombre de dommages, elle assure une indemnisation moins complète. A ce forfait de responsabilité correspond un forfait de réparation; c'est ce qui s'est produit pour les accidents du travail et chaque fois que l'Etat accorde des pensions. Nous ne voyons pas ici encore la supériorité du nouveau principe sur l'ancien.

Les auteurs de la théorie du risque ont été guidés par des considérations d'humanité très louables. Avec le développement actuel de l'industrie et de la mécanique, les risques deviennent de plus en plus fréquents et de plus en plus graves. Ils sont le plus souvent supportés par les mêmes victimes et créés par les mêmes auteurs. C'est à cette inégalité que les juristes ont essayé de remédier.

Le raisonnement inspiré de la nécessité d'indemniser les victimes du travail, n'est pas tout à fait exact. Le créateur du risque n'est pas le patron seul. Le risque est créé par tous les éléments qui contribuent

à la marche de l'entreprise, c'est-à-dire le capitaliste, l'entrepreneur, le matériel et l'ouvrier même avec ses négligences et ses maladresses. Ce dernier prend sa part dans la création du risque. Si la réparation du dommage incombe au patron, ce n'est pas tant, à notre avis, parce qu'il est l'auteur du risque, c'est parce qu'il bénéficie des bons résultats de l'entreprise et qu'il est juste, en échange qu'il supporte les mauvais. Risque créé et risque professionnel ne sont donc pas synonymes et c'est à tort, nous semble-t-il, qu'on cherche à baser sur le risque créé la réparation de tous les dommages. Le but humanitaire proposé ne serait pas toujours atteint, par exemple, si un mendiant était obligé de payer la vitrine d'un grand magasin, qu'il aurait involontairement brisée de son bâton en faisant un faux pas.

Le risque, qui trouve une heureuse application dans l'industrie moderne, ne doit pas être étendu indistinctement à tous les cas de responsabilité. Si cette théorie convient à certaines hypothèses de droit privé, elle ne s'adapte pas aux dommages causés par l'Etat. Ce dernier, qui, dans l'intérêt de la collectivité est appelé à accomplir des actes dommageables, agit uniquement dans l'intérêt supérieur de celle-ci; ce n'est pas lui qui crée le risque. La guerre, les attroupements, etc. lui sont le plus souvent imposés. Nous ne pourrions donc le prendre comme base de responsabilité.

CHAPITRE IV

Le risque social

A ces différentes théories, tendant à remplacer la faute, vient s'en ajouter une qui nous paraît servir de base à l'ensemble des cas de responsabilité de l'Etat. C'est la théorie du risque social : théorie propre au droit public, admise dans nos lois depuis peu de temps.

Si le risque créé et le risque social ont trouvé le jour à la même époque, on ne doit pour cela faire aucun parallèle entre ces deux théories qui sont de nature totalement différentes. Le risque créé s'adapte aussi bien au droit privé qu'au droit public. Il peut servir de base à la responsabilité de l'Etat comme à celle des particuliers : quand l'Etat installe un arsenal, il crée un risque tout comme le chimiste qui installe une fabrique d'explosifs.

Le risque social est au contraire, par définition, chose de droit public. Cela ne veut pas dire que l'Etat crée le risque social ; celui-ci naît avec la vie en société. Le risque social flotte constamment au milieu de la masse des hommes vivant ensemble. Il est une ré-

sultante de toutes ces forces économiques, politiques et sociales qui constituent la société d'aujourd'hui. « Il n'est pas douteux, disait M. FRAYSSINET, que dans la société contemporaine, les citoyens courent un certain nombre de risques dont il est difficile et parfois impossible de déterminer la cause précise. A la vérité ces risques ne sont point provoqués par une cause unique, mais par un ensemble de causes, dont nous devons tous prendre, pour notre part, la responsabilité. Ce sont les risques sociaux (1). »

Cette théorie, qui apparut pour la première fois dans notre droit positif en 1914 (2), avait déjà été émise en 1905 par M. SALEILLES, lorsqu'il disait : « On a reconnu qu'il y a dans notre monde social des organismes fonctionnant tout à fait régulièrement et légalement, manifestations à coup sûr d'un droit véritable et qui cependant, ne peuvent réaliser leur but qu'en semant autour d'eux les risques et les dommages. Or, il y a des droits que l'on ne peut exercer que sous la condition d'en payer les risques » (3). Membre de l'organisation sociale dont il retire des avantages, l'individu porte en lui une minuscule parcelle de ce risque, dont il est juste qu'il répare les dom-

(1) Rapp. FRAYSSINET, p. 6, annexe N° 2.019, séance du 19 juin 1922.

(2) D'après certains auteurs, l'idée de risque social serait même à la base des lois de 1831 et 1833 sur les pensions militaires et civiles.

(3) *Bulletin de la Société des études législatives*, 1915, p. 336.

mages. Par contre, en participant aux charges publiques, il a droit à réparation lorsqu'il a subi un préjudice. L'Etat représentant de la masse des individus, devra donc garantir le risque social. Le mot de responsabilité cache en réalité l'idée de garantie, d'assurance. Qu'importe la faute, qu'importe la cause du préjudice, l'Etat est là pour le réparer. Il évite à la victime de rechercher l'auteur du mal et sa culpabilité. Il se charge seul, de débrouiller les circonstances qui entourent le fait dommageable, et de faire payer, en définitive, le véritable coupable. S'il n'y parvient pas, il supportera les conséquences de ses recherches infructueuses, il supportera le dommage lui-même. C'est donc lui qui aura à sa charge le risque social. Dans tous les cas, la victime est assurée de la réparation.

N'est-ce pas là le principe de l'assurance? L'assureur indemnise le sinistré, quelle que soit la cause du dommage ⁽¹⁾ et se retourne ensuite contre l'auteur responsable du sinistre. M. GOURJU exposait ainsi cette idée: « Le contribuable, moyennant l'acquit de sa part dans les charges communes, peut nourrir le légitime espoir qu'il paie ainsi son droit à la sécurité de sa personne, de sa famille, de ses biens, et que cette sécurité doit lui être fournie par la collectivité sous la garde de laquelle il est plus spécialement placé ; qu'en un mot, l'impôt est pour lui une sorte de prime

(1) La faute intentionnelle de l'assuré exceptée.

d'assurance » (1). Ici, on pourrait objecter qu'il y a bien grand danger pour les deniers publics. Cette garantie sans limite de l'Etat ne pourrait-elle pas entraîner une faillite nationale, dans le cas de gros sinistres comme la guerre?

Pour parer à cet inconvénient, l'Etat devrait s'assurer lui-même à des compagnies privées. Projet hardi, dira-t-on, et dont la réalisation paraît à prime abord impossible. L'Etat a pour principe d'être lui-même l'assureur de tous ses risques, ce qui se comprend d'ailleurs difficilement, quand on songe que les départements et les communes sont assurés à des sociétés privées.

On objecte encore, qu'en admettant que l'Etat consente à s'assurer, il ne trouvera pas d'assureur qui veuille prendre en garantie des dommages, tels que ceux causés par la guerre ou les attroupements ; dommages qui peuvent prendre de très grosses proportions, et qui se classent, précisément, parmi les principaux risques sociaux. L'assureur est en général réfractaire à la garantie de tels risques ; la raison majeure est qu'il s'exposerait à payer des indemnités dont l'importance compromettrait l'équilibre de ses finances. Mais là n'est peut-être pas le seul motif de son attitude. La garantie d'un risque comme la guerre, entraînerait un système spécial de tarifications et de réserves pour des dommages, dont la réalisation est

(1) Rapp. GOURJU, 18 février 1904, *J. O.* 1904. — doc. parl. (sénat.) p. III, annexe N° 35.

tout à fait exceptionnelle, et que la plupart des gens ne jugent pas nécessaire d'assurer (1). Dès que les dommages menacent d'être plus fréquents, le nombre d'assurés augmente, et rend possible l'exploitation de l'entreprise (2). Ce serait le cas de l'état qui assurerait l'ensemble des risques sociaux. L'évaluation du dommage possible serait, évidemment difficile à faire. Si ceux-ci dépassaient les prévisions du contrat, le Trésor public se trouverait, en cas de sinistre, allégé tout au moins du montant de la garantie. Ce système aurait donc l'avantage d'atténuer sensiblement pour les contribuables, par le moyen des primes annuelles, des sacrifices dans le genre de ceux que le dernier conflit leur a imposés.

Prenons maintenant les différents cas d'espèces de responsabilité sans faute, et nous verrons qu'ils peuvent tous prendre comme base, le risque social.

Les dommages causés par les attroupements et les faits de guerre ont engagé la responsabilité de l'Etat en vertu du risque social. On ne saurait baser cette responsabilité sur la faute. Certes, la police est quelquefois mal faite, mais la plupart des troubles, fomentés à l'insu des autorités entraînent parfois des con-

(1) Nous faisons allusion ici aux assurances de choses et non aux assurances de personnes qui sont déjà assez répandues. En effet l'assurance d'immeubles contre la guerre n'intéresserait à l'heure actuelle que les Français du Nord et de l'Est.

(2) C'est ainsi que pendant la guerre 1914-1918, les compagnies d'assurances garantissaient à Paris les risques de bombardement qui étaient devenus quotidiens,

séquences que l'administration ne peut prévoir. De même pour la guerre, l'Etat ne peut être fautif de se mettre en guerre s'il est attaqué. Il ne saurait l'être davantage lorsqu'il prend l'offensive contre un Etat voisin pour sauvegarder l'honneur ou les conditions vitales du pays. L'Etat, qui s'occupe de grands travaux, pour la prospérité économique ou la défense nationale ne peut être déclaré coupable si le fait même de ces travaux malgré toutes les précautions qui ont été prises pour assurer leur bonne exécution, cause un préjudice aux particuliers. C'est au risque social et non pas à la faute que doivent être imputées toutes les sources de dommages.

L'attroupement, la guerre, les ouvrages publics édifiés pour répondre aux besoins de la collectivité et dont le voisinage est dangereux, sont, par leur nature, inhérents à la vie en société; ils forment les éléments du risque social.

La supériorité de cette théorie sur les précédentes est qu'elle possède deux particularités essentielles:
elle est inscrite dans nos textes législatifs;
elle peut servir de base à tous les cas de responsabilité sans faute de l'Etat.

Elle forme en effet, le principe directeur des lois de 1914 sur les attroupements, de 1919 sur les dommages de guerre, et de 1921 sur certains dommages d'explosion.

Comme nous venons de le voir, elle s'adapte à tous les cas d'espèce qui se sont présentés jusqu'à maintenant.

Bien que cette théorie et celle du dommage spécial semblent avoir le même point de départ, c'est-à-dire l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques, elles ne doivent pas pour cela être confondues. En vertu du dommage spécial, la responsabilité de l'Etat est engagée chaque fois que l'équilibre des charges publiques entre les particuliers est faussé. Il n'en est pas de même en matière de risque social. Les risques sociaux sont en nombre très limité et constituent des risques exceptionnels qui, en raison de leur nature ou de leur importance, doivent engager la garantie de l'Etat. Celui-ci ne peut laisser la réparation de certains dommages à la charge de la victime; celle-ci n'aurait pas, le plus souvent, les moyens de réparer et il y va parfois de l'intérêt de la collectivité elle-même que l'Etat compense le préjudice causé.

Même si les risques sociaux se multiplient, cette théorie aura sur celle du dommage spécial l'avantage de réserver à l'auteur du préjudice l'obligation de réparer. Elle est donc, à notre avis, la base commune aux divers cas de responsabilité sans faute.

DEUXIÈME PARTIE

La responsabilité sans faute de l'Etat dans le droit positif

Après avoir passé en revue les différentes bases possibles du droit à réparation, il nous faut étudier les divers cas d'espèces que le juge et le législateur ont eu à résoudre, et l'usage qu'ils ont fait des principes que nous avons énoncés.

Une première section comprendra les dommages extraordinaires, c'est-à-dire ceux qui trouvent leur cause dans la guerre, l'attroupement et la légitime défense de l'Etat.

Dans la deuxième section, nous étudierons les dommages causés par le voisinage des travaux publics et des établissements de l'Etat ou des établissements privés travaillant pour la Défense nationale.

SECTION I

DOMMAGES EXTRAORDINAIRES

Cette section se divise en trois chapitres :

- 1° Loi du 16 avril 1914 sur les attroupements.
 - 2° Loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre.
 - 3° L'arrêt COUITÉAS rendu le 30 novembre 1923.
-

CHAPITRE I

Loi du 16 Avril 1914 sur les attroupements ⁽¹⁾

On éprouvera peut-être quelque étonnement à nous voir considérer comme extraordinaires les dommages causés par les attroupements. Les émeutes, les grèves sont évidemment fréquentes aujourd'hui; c'est tous les jours que les ouvriers cessent leur travail pour obtenir une augmentation de salaire ou simplement pour obéir aux exigences d'un syndicat. On voit souvent, à notre époque, des partisans d'idées opposées se rencontrer dans la rue et échanger bien autre chose que des coups de chapeaux. Grèves, manifestations d'ordre politique ou social, ont des tendances à se multiplier et à devenir non plus des événements extraordinaires, mais des incidents normaux de l'existence.

Toutefois les grèves sont, la plupart du temps, pacifiques et les manifestations se bornent à des défilés plus ou moins tapageurs qui n'entraînent de dommages que

(1) *J. O.* 18 avril 1914.

pour la police ou les co-manifestants. Sera donc extraordinaire le dommage causé soit à la personne, soit aux biens de l'individu resté en dehors de l'attroupe-ment.

La loi du 16 avril 1914 est un remaniement des art. 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884 (1).

D'après cette loi, les communes étaient civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés. Cette responsabilité était basée sur une faute présumée du service de police. Aussi la commune voyait-elle sa responsabilité dérogée, lorsqu'elle ne disposait pas de la police locale ou lorsqu'elle prouvait que toutes les mesures d'ordre, en vue de prévenir l'émeute, avaient été prises.

Le principe de cette loi n'est pas nouveau. On le trouve déjà dans les décrets de 23-26 février 1790, 2 et 3 juin 1790 et surtout dans la loi du 10 vendémiaire an IV. L'idée essentielle de ces derniers textes, est que la responsabilité doit peser, non sur la commune à raison de la mauvaise organisation de la police, mais sur les habitants de cette commune. Ceux-ci sont présumés en faute, soit pour avoir pris part au désordre, soit pour ne s'y être pas opposés. C'est ainsi que DUPONT DE NEMOURS disait: « Ou la plus

(1) Art. 1^{er}: « A partir de la promulgation de la présente loi, les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884 seront modifiés ainsi qu'il suit ».

grande partie des habitants de la commune ont pris part au désordre, et doivent en conséquence, le réparer, ou cette majorité a négligé de contenir la minorité, et alors elle devient responsable de sa faiblesse.»

Cette idée apparaît encore nettement dans la loi de 1884. En effet, l'indemnité n'était pas répartie entre tous les membres de la commune, mais seulement parmi ceux qui y étaient domiciliés. La loi en frappant uniquement les personnes qui habitaient la localité avait bien l'intention de ne rendre responsable que ceux qui étaient susceptibles d'avoir coopéré au désordre d'une façon active ou passive.

La faute présumée était considérée comme seule base possible de responsabilité et l'idée de solidarité sociale n'avait pas encore muri. On reprochait beaucoup à cette loi de faire peser trop lourdement sur les municipalités cette présomption de faute. Nous l'avons déjà dit, nombreuses sont les émeutes, les manifestations, les grèves qu'on ne peut prévoir, et à plus forte raison raison maîtriser alors que la police fonctionne d'une façon parfaite, et combien il est difficile à faire la preuve de la bonne organisation du service d'ordre.

Devant l'impossibilité de rapporter cette preuve, une commune dont les ressources sont quelquefois très précaires, pouvait être condamnée, pour réparer le dommage, à faire face à des opérations financières au-dessus de ses forces.

Aussi, dès 1895, des réformes furent envisagées;

c'est seulement le 16 avril 1914 qu'un nouveau texte de loi eut l'assentiment des deux Chambres (1).

Dans ce texte apparaît la responsabilité sans faute. Le nouvel art. 106 commence ainsi: « Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant de crimes et délits commis à force ouverte par violence sur leur territoire par les attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. » L'idée de faute était écartée. Que le service d'ordre ait été bien assuré ou pas, la commune est responsable. Le principe de la solidarité sociale est introduit et va s'affirmant de plus en plus au cours du texte.

En effet, continuons la lecture du nouvel art. 106: « l'indemnité, les dommages-intérêts et les frais dont la commune est responsable sont répartie, en vertu d'un rôle spécial, *entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes.* » La responsabilité ne pèse plus sur les seuls habitants domiciliés dans les communes en vertu de la présomption de faute, mais sur tous les membres de la commune indistinctement. Présents ou absents, tous sont *solidaires*, et prendront leur part dans la réparation du dommage.

(1) C'est M. FLEURY RAVARIN, député du Rhone, qui, en 1895, prit l'initiative du mouvement. La loi qu'il proposa le 2 Juillet de la même année n'eut aucune suite, une deuxième proposition fut déposée par M. GOURJU, sénateur du Rhône, le 26 mars 1900. Le texte fut adopté par le Sénat en 1911 et voté par la Chambre en 1914.

Poursuivons encore la lecture de la loi et nous allons voir que le législateur est allé beaucoup plus loin dans cette voie. Nous lisons, en effet, à l'art. 108 : « L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social au paiement des dommages-intérêts et aux frais visés par l'art. 106. » Le principe de solidarité s'étend au-delà des membres de la commune. L'Etat prend sa part dans la réparation du dommage. Il est cependant complètement étranger au désordre. La police de la commune ne lui est, la plupart du temps, pas confiée, aucune faute ne peut être relevée contre lui. Comment dire alors qu'il est responsable ? En réalité la loi ne dit pas que l'Etat est responsable, il n'est question, dans le texte, ni de faute ni de responsabilité : « à l'idée de faute individuelle il faut substituer celle de risque social. » L'Etat doit contribuer au paiement de l'indemnité, non pas parce qu'il est en faute, non pas parce qu'il est responsable, mais parce qu'il lui incombe de garantir le risque social.

« C'est le risque social qu'il faut reconnaître et assurer, ce risque qu'il faut poser, et dont il faut indemniser ceux qui en souffrent... La collectivité qui, elle, est là pour supporter, pour réparer ces risques de la vie commune, cette collectivité représentée par l'Etat, doit par conséquent payer l'indemnité à ceux qui ont eu à souffrir des à-coups de la révolution sociale » (1).

Dans le nouvel art. 108, non seulement la notion

(1) SALEILLES. — Congrès de la Propreté bâtie, Le Havre, 1912.

de faute est écartée, mais le mot de responsabilité ne figure pas. Il est dit: « L'Etat contribue au paiement », et non: l'Etat est responsable du dommage. On pourrait se demander si, au système de responsabilité pour risque social ne vient pas se souder le système d'assistance. Les deux théories ont certainement des points communs, et ce devoir, pour l'Etat, de garantir le risque social, n'est-ce pas en définitive un devoir d'assistance? Avec le développement de l'idée de solidarité sociale ces deux systèmes se confondront-ils un jour? Pour le moment, le législateur n'a pas songé à l'idée d'assistance. Nos codes n'ont pas encore reconnu aux particuliers un droit à être assisté. Aussi le droit à l'indemnité que donne la loi de 1914, implique bien l'idée de responsailité. S'il y avait simple assistance la victime n'aurait aucun droit.

Quant à la faute, si elle a été éliminée en tant que base du droit à indemnité, elle n'en reste pas moins l'élément fondamental et indispensable de la responsabilité. L'Etat, pour sauvegarder l'intérêt de la victime prend provisoirement à sa charge la faute de l'auteur du dommage, mais comme le dit l'art. 109, il peut exercer un recours contre les auteurs ou les complices du désordre.

Il peut se faire que parmi les complices se trouve la commune ; celle-ci en vertu de l'art. 108 sera redevable à l'Etat de 60 % des sommes mises à la charge de ce dernier. La faute de l'Etat a également été prévue. En vertu du risque social, sa part est de moitié,

mais si il est en faute, il participe en outre pour 60 % aux frais qui incombent à la commune.

Nous dirons maintenant un mot de la compétence. L'art. 108 nouveau, dit que « les actions tant principales qu'en garantie seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire. » Il n'apporte aucun changement au texte de 1884. Ce projet fut très fortement combatiu avant le vote. M. GOURJU, au Sénat, était d'avis de donner compétence au Conseil d'Etat pour le contentieux de l'action contre l'Etat. Mais l'opinion en faveur des tribunaux judiciaires l'emporta. Le droit de propriété, disait-on sera mieux sauvegardé. Cette décision ne s'explique guère. Le Conseil d'Etat a un respect de la propriété privée qui ne le cède certainement en rien à celui du tribunal d'arrondissement. De plus, cette compétence s'expliquait fort bien en l'an VI où la responsabilité était fondée sur la faute présumée des habitants de la commune. Mais aujourd'hui qu'elle se base sur le risque ou sur la faute de service, la compétence du Conseil d'Etat, est toute indiquée. En application de la loi, ce dernier a toujours décliné sa compétence (Cons. d'Etat 10 juillet 1914, Société Immobilière de l'Epicerie française, rec. Cons. d'Etat, p. 872).

Il nous reste une remarque à faire sur le paiement de l'indemnité lorsque l'Etat exerce une action récursoire contre la commune ou réciproquement. Dans ce cas, le tribunal doit statuer en même temps sur le montant de l'indemnité qui revient à la victime, sur

le degré de culpabilité de l'Etat ou de la commune, et sur le montant de l'action récursoire. Le différend sera difficile à résoudre, et entraînera des longueurs dans la procédure. Le paiement pourra se trouver considérablement retardé et le requérant aura à souffrir d'incidents de procédure auxquels il est complètement étranger. A l'objection que fait à ce sujet le député GAILLARD - BANCEL, M. FRAYSSINET répondit : « Chaque fois qu'il y a procès, on est obligé d'en attendre l'issue pour avoir le paiement de la condamnation. On n'a pas trouvé de meilleur moyen de terminer les difficultés qui surgissent entre les hommes » (1).

A notre avis, quoi qu'en ait dit M. FRAYSSINET, le législateur aurait pu décider que le tribunal rendrait un premier jugement sur le montant de l'indemnité, ce qui permettrait à la victime d'être payée aussitôt, un deuxième jugement aurait statué sur la répartition des charges.

Il est regrettable que le paiement soit retardé et par suite conditionné à la solution des démêlés qui peuvent surgir entre l'Etat et la commune. Le droit de la victime, semble revêtir de ce fait, un caractère plus précaire.

Jurisprudence

Cette loi a reçu quelques applications dont nous citerons ici les plus importantes.

(1) Chambre des Députés, 1^e séance du 20 janvier 1914, J. O. du 21 janvier, p. 81.

En 1922 la Cour de Paris ⁽¹⁾ précisait la nature de la responsabilité de l'Etat et de la commune « considérant... que la réparation qui est la conséquence de la responsabilité civile prévue à la charge de l'Etat et de la commune doit être déterminée dans les termes de l'art. 1382 du Code civil, et consiste, d'une façon générale à remplacer dans le patrimoine du demandeur, la valeur détruite par une valeur équivalente... » Ceci aide à répondre à la question que nous nous posions tout à l'heure quand nous nous demandions si le législateur n'avait pas incorporé à la responsabilité pour risque social, un système d'assistance. Il s'agit bien, comme nous le voyons, d'un véritable droit à la réparation intégrale du préjudice, et non d'une aide bénévole pouvant se traduire en une réparation imparfaite. Cet arrêt ne laisse aucun doute.

En 1924, la Cour de Paris confirmait une des novations essentielles de la loi de 1914 en condamnant l'Etat et la commune à réparer des dommages d'atroupements bien que nulle faute n'ait été relevée dans les mesures d'ordre qui avaient été prises (Paris, 1^{er} février 1924, D. P. 1924-2-25. Ville d'Ay. c. Sté Mutuelle du Commerce et de l'Industrie à Roubaix et ville d'Epernay).

Le silence de la loi sur les conditions requises pour avoir droit à indemnité laisse au juge une appréciation souveraine. Il lui appartient par exemple d'ap-

(1) Paris le 10 mai 1922. D. P. 1922-2-58, Richard C/ Etat et Commune de Clichy.

précier si la victime est un manifestant ou un simple curieux. (Cass. req. 18 mai 1925. D. H. 1925. P. 405. Ville de St-Etienne c. Petiet et Etat).

Voici enfin un dernier arrêt où la jurisprudence a fait de la loi une application des plus libérales. Elle accorde une indemnité au requérant, alors que c'est lui-même qui, par sa faute, a provoqué l'attroupement. Le juge doit apprécier les conséquences de cette faute. Comme l'art. 109 réserve à l'Etat l'exercice d'un recours contre les auteurs du désordre, ce dernier sera fondé à opposer à la victime sa propre responsabilité pour s'exonérer de tout ou partie du dommage créé. (Cass. req. 11 janvier 1926. Etat et ville de Paris c. Auzard).

CHAPITRE II

Loi du 17 Avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre ⁽¹⁾

Notre intention n'est pas de faire ici une étude complète de la loi de 1919. Ce serait dépasser de beaucoup le plan que nous nous sommes fixé. Nous tâcherons d'étudier simplement l'esprit nouveau de cette loi, et de dégager le principe sur lequel elle s'appuie.

La responsabilité sans faute de l'Etat a été consacrée une fois de plus par la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre. La guerre, nous l'avons déjà dit, ne trouve pas sa cause dans la faute de service; elle a été de tous temps reconnue comme un cas de force majeure. Aujourd'hui, faisant partie des risques sociaux, elle engage la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de ceux à qui elle cause un dommage. Autrefois il n'en était pas ainsi. LAFERRIÈRE a résumé en quelques mots ce qu'était l'irresponsabilité de l'Etat à raison des dommages de guerre :

(1) *J. O.* 18 avril 1919.

« en ce qui touche les faits de guerre, il est de principe que les pertes et dommages de toute nature qu'ils occasionnent, soit qu'ils proviennent de l'ennemi, soit qu'ils résultent des nécessités de la défense nationale, ne peuvent donner lieu à aucune réclamation d'indemnité. Le nation seule peut décider, par l'organe de ses représentants, dans quelle mesure elle croit juste et possible d'indemniser ceux que la guerre a le plus cruellement éprouvés (1).

Nous avons là, résumé de façon très exacte, l'état de la législation et de la jurisprudence durant la période qui a précédé 1914. L'Etat n'accorde que des secours dans la mesure où ses finances le lui permettent. Il ne saurait donc être question de responsabilité.

L'idée de secours aux victimes des faits de guerre est déjà exprimée dans la loi du 11 août 1792. Cependant, en 1793, la loi des 16 et 24 août reconnut aux victimes un véritable droit à indemnité. Cette règle ne fut jamais bien appliquée, et la loi de vendémiaire, an VI niait à nouveau l'existence d'un droit à la victime du dommage.

Il en fut ainsi par la suite à l'occasion des guerres de 1814-1815. C'est encore l'idée de dédommagement qui a présidé au vote des lois du 6 septembre 1871, 7-9 avril 1873 et 28 juillet 1874. « L'Etat, ni la Commission du budget n'ont entendu créer un droit à indemnité, ni consacrer l'existence d'une dette de

(1) LAFERRIÈRE. — *Traité de juridiction administrative*, 2^e édit., t. II, p. 63.

l'Etat (1). Elle (la mesure de secours) constitue un dédommagement accordé uniquement à titre gracieux » (2). La règle est donc : l'Etat irresponsable pour les faits de guerre. Il n'a aucune obligation ; il donne, s'il le juge à propos, des subsides, et comme disait THIERS, « il ne s'agit pas ici d'une dette, mais d'un acte de bienfaisance » (3).

Peut-on dire que ce principe d'irresponsabilité était bien absolu ? et ne faut-il pas voir dans certaines solutions de jurisprudence, l'application du principe de la réparation des dommages de guerre basée sur un droit ? Des tribunaux ont reconnu ce droit à des particuliers qui avaient été victimes de réquisitions irrégulières. Ce genre de réquisition n'est pourtant pas prévu dans la législation sur les réquisitions militaires, qui s'échelonne de 1877 à 1911. Faut-il voir dans ces décisions judiciaires, une intention d'étendre le champ d'application aux lois existantes ou l'application d'une théorie spéciale ? De même la loi des 8-10 juillet 1791 sur la défense des places fortes (4)

(1) Rapport sur la loi du 7 avril 1873.

(2) Rapport sur la loi du 26 juillet 1874.

(3) Assemblée Nationale, séance du 5 août 1871.

(4) D'après l'art. 38 de cette loi « dans les places de guerre en état de guerre, ceux qui ont à subir un préjudice dans leur droits de propriété ou de jouissance au cas d'inondation réalisée pour la Défense, de démolitions d'immeubles et clotures, d'opérations causant un dommage quelconque, ont droit à être indemnisés aux frais du Trésor public, sauf lorsque les objets endommagés sont compris dans une certaine zone qui part de la crête et des chemins couverts. »

qui reconnaissait aux particuliers un véritable droit à indemnité, est-elle une loi dont l'esprit est le même que celui qui a guidé le législateur de 1919 ?

Pour répondre à ces deux questions, il serait bon de définir ce que la jurisprudence antérieure à 1914 (1) appelait « fait de guerre ».

Le fait de guerre « n'est pas un événement occasionné par la guerre, mais seulement celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate de la lutte » (2). On doit, en effet, exclure des faits de guerre, les opérations préparatoires (approvisionnements, mobilisation, etc.) les mesures préventives de défense et les réquisitions militaires.

Seront au contraire « faits de guerre », tous les dommages qui proviennent du fait de l'ennemi, de la rencontre des armées, qui ont leur cause immédiate dans la lutte. Comme nous le voyons d'après cette définition, les réquisitions militaires, irrégulières ou non, ne sont pas des faits de guerre. Ne le seront pas davantage les dommages prévus par la loi de 1871, bien qu'ayant été causés pendant la guerre. Il faudrait, pour qu'ils soient « faits de guerre » qu'ils aient été causés pendant le siège, siège effectif ou imminent (3).

(1) Cons. d'Et. 9 mai 1873, PESTY, RÉMONT. Cons. d'Et. 11 mai 1854, CIVILL. Cons. d'Et. 1^{er} mai 1871, DEFRESNE. Cons. d'Et. 8 juin 1873, FAGLIN.

(2) LAFERRIÈRE. — Op. cit., p. 57, t. II.

(3) Cons. d'Et. 3 juillet 1874, DE LAMOTTE.

Si les dommages de réquisition irrégulière et ceux qui sont prévus par la loi de 1791 donnent droit à une indemnité, c'est qu'ils ne font pas partie des dommages de guerre. Le vieux principe de l'irresponsabilité ne se trouve donc pas altéré.

Cependant, l'idée de solidarité devant les charges de la guerre, n'est pas née du conflit de 1914. En 1793, nous l'avons déjà dit, la Convention, par la loi des 16, 25 août, avait reconnu aux victimes des faits de guerre, un droit à réparations, mais l'application de cette loi fut d'abord très imparfaite, puis annihilée par le législateur de l'an VI. La jurisprudence née du conflit de 1870-1871 a admis que les réquisitions adressées par l'ennemi aux particuliers étaient présumées faites pour le compte de la commune, contre laquelle les personnes ainsi atteintes pouvaient se retourner. C'est le principe de la solidarité entre les membres d'une même commune devant les charges de guerre. Mais ce recours ne peut atteindre l'Etat.

On peut dire en résumé, qu'en 1914, si l'idée de l'égalité devant les charges de la guerre avait quelque peu germé, le principe de l'irresponsabilité de l'Etat n'en était pas moins la règle, à laquelle la jurisprudence s'était strictement conformée.

En effet, dans ses dernières décisions, en 1905 et en 1907, le Conseil repoussait les demandes en indemnité que formèrent des particuliers à raison des préjudices qu'ils avaient subi par des faits de guerre au Dahomey et à Madagascar, « considérant que les dommages éprouvés au cours d'opérations militaires con-

duites en territoire étranger ne peuvent donner lieu à une réclamation par la voie contentieuse » (1).

C'est seulement le 22 décembre 1914, que fut lancée l'idée nouvelle. Le président du Conseil VIVIANI fit, à la Chambre la déclaration suivante: « En répudiant la forme du secours, qui indique la faveur, l'Etat proclame lui-même le droit à la réparation au profit de ceux qui ont été victimes dans leurs biens, des faits de guerre; et il remplira son devoir dans les limites les plus larges que permettront les capacités financières du pays et dans les conditions qu'une loi spéciale déterminera pour éviter toute injustice et tout arbitraire. »

Le Parlement approuva l'idée du Gouvernement par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914: « Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. » Un principe nouveau était posé : les victimes des dommages de guerre ont droit à une indemnité de la part de l'Etat. Ce dernier n'indemniserait pas à son gré, à titre *bénévole*; il devient *débiteur* des particuliers. « C'était le germe d'une révolution juridique » (2). Le 17 avril 1919, ce germe arrivait à éclosion, et ce principe nouveau était consacré par la loi; art. 1^{er}. — « La République pro-

(1) Cons. d'Et. 3 mars 1905, MONTI, rec. p. 226. Cons. d'Et. 22 février 1907, LECHARTIER, rec. p. 185.

(2) Discours de M. DESPLAS à la Chambre, le 3 octobre 1917. *J. O.*, p. 1278.

clame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de guerre. »

Article 2, paragraphe 1^{er}. — Les dommages certains, matériels et directs causés en France et en Algérie aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre, ont droit à la réparation intégrale instituée par l'art. 12 de la loi du 26 décembre 1914, sans préjudice du droit pour l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi. »

La faute n'est plus à la base de la responsabilité de l'Etat. La faute de service, telle qu'elle est définie en droit administratif ne peut pas s'appliquer à la guerre. Le fonctionnement défectueux des services publics ne saurait être invoqué à l'occasion des opérations militaires menées pour la lutte. On ne pouvait pas davantage faire intervenir la notion de mauvais fonctionnement de service dans les relations diplomatiques qui ont précédé le conflit. Le texte de la loi laisse sous silence ces considérants, mais l'idée de l'absence de faute n'en est pas moins admise dans la discussion du projet ⁽¹⁾. La théorie du risque social garanti par l'Etat, ne s'y trouve pas exprimée d'une façon explicite comme dans la loi de 1914 sur les attroupements. Cependant, à l'examen du texte ou des discussions qui l'ont précédé, se dégage le principe de cette théorie.

(1) DESPLAS. — Chambre des Députés 26 octobre 1916, *J. O.*, p. 3.178.

Le droit à indemnité est construit sur deux idées particulières: celle d'égalité devant les charges de guerre et celle de solidarité nationale. Elles font l'objet de l'article 1^{er}. La guerre, véritable entreprise nationale, demande l'effort de tous, et si les circonstances ont voulu que la lutte frappe dans des proportions inégales, il est juste que les plus favorisés prennent à leur compte une partie des charges imposées aux autres (1).

A cette idée se joint celle de solidarité nationale. Il existe entre les membres d'un même pays, une situation d'interdépendance dans certains rapports de mutualité. Dès qu'une partie de la collectivité est appelée à souffrir d'un fléau national, comme la guerre, l'ensemble du corps social doit, dans son propre intérêt, remédier au malheur des victimes.

C'est une obligation pour l'Etat de réparer les dommages de guerre, tant dans l'intérêt de tous les citoyens que dans celui des victimes. C'est ainsi que M. DESPLAS a dit, dans l'exposé des motifs du projet du 41 mai 1915: « Ce n'est pas aux départements envahis que la nation apporte, sous la protection du droit reconnu à quelques-uns, l'indemnité légitime; c'est à

(1) Rapp. de M. DESPLAS: « Notre conscience ne saurait se résoudre à admettre que tandis que tous les français bénéficieront des avantages matériels et moraux de la victoire... cette guerre puisse avoir comme conséquence de faire subir à quelques uns des pertes énormes, sinon même de les ruiner entièrement. C'est notre instinct d'égalité, instinct profond et impérieux de l'âme française qui se trouve heurté ». p. 20-21.

elle-même; la nation se lie vis-à-vis de la nation.» C'est un devoir social qui incombe à l'Etat et qui donne naissance au droit individuel. La solidarité nationale le veut ainsi : droit pour l'individu, devoir pour la collectivité.

Le législateur applique ici la théorie du risque social. Il crée pour l'Etat l'obligation de garantir le risque de guerre. La victime du fait de guerre n'a plus, désormais, le bénéfice d'un secours; elle est titulaire d'un droit.

Cette idée nouvelle de responsabilité qui se substitue à l'idée de secours, est exprimée dans l'article 1^{er} : « Les dommages... ouvrent droit à répartition intégrale. » Qu'il s'agisse d'immeuble ou de meuble, la loi accorde, comme pour les dommages d'attroupe-ments une indemnité correspondant à la perte subie. C'est le principe d'indemnisation appliqué en droit privé par les articles 1382 et suivants du code civil (1).

Si l'on analysait en détail le texte concernant l'indemnité correspondante au dommage intégral, il serait facile de remarquer que cette réparation n'a pas été appliquée d'une façon parfaite. Il est difficile en effet, surtout dans le cas que nous étudions, de réaliser point par point l'idée conçue (2), mais peu importe. L'intéressant ici est de savoir que bien appliquée ou

(1) Art. 4. — « L'indemnité, en matière immobilière comprend le montant de la perte subie ».

Art. 13. — « Les dommages causés aux biens meubles sont réparés dans la mesure de la perte subie »

(2) Voir art. 5, parag. 3, et art. 7.

non, l'idée de réparation intégrale était à la base de la loi.

A ce principe de réparation emprunté au droit privé vient se greffer un système de responsabilité propre au droit public, qui est une application plus étendue encore qu'en avril 1914, de la théorie du risque social.

Tous les sinistrés qui s'engagent à rebâtir, ont droit à une indemnité supplémentaire représentant les frais de construction (1). Ils y ont également droit pour certains objets mobiliers dont l'usage est indispensable à la vie courante (2). Nous avons bien là un genre de responsabilité spécial à l'Etat. En dehors de la réparation accordée aux particuliers l'Etat a souci de la réorganisation économique du pays. Il se doit de réparer en même temps le dommage causé à la nation toute entière. La guerre est une des conséquences de la vie en société. C'est donc la société qui acquitte une dette vis-à-vis d'elle-même, par l'intermédiaire son représentant.

L'Etat qui répare les dommages joue le rôle d'un véritable assureur. Nous retrouvons en effet dans cette

(1) Art. 4. — Suite « l'indemnité immobilière comprend le montant des frais supplémentaires nécessités par la reconstruction des immeubles endommagés ou détruits. Dans le cas où le remploi n'est pas effectué, le sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie ».

(2) Art. 13. — « Les frais supplémentaires représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement.... sont en outre accordés pour les biens meubles compris dans les catégories suivantes ». La loi énumère, ici les matières premières, les animaux, les récoltes, l'outillage et le mobilier domestique de première nécessité.

loi, de grandes analogies avec les clauses insérées dans les contrats d'assurances privées. Le législateur définit d'abord la nature du risque qui doit être garanti: « L'indemnité est due pour les dommages provenant des faits de la guerre. Cette expression est plus large que celle de « faits de guerre ». Elle comprend d'abord tous les événements que la jurisprudence antérieure à 1914 classait dans cette catégorie et qui n'étaient susceptibles d'aucun recours. Elle comprend en outre l'ensemble des opérations militaires (1).

En second lieu, le particulier ne jouit de son droit à l'indemnité, qu'autant qu'il s'est acquitté du paiement de la prime. Sont considérés comme tels les individus de nationalité française qui, la plupart, contribuent aux charges publiques. Ceux qui ont cessé de payer la prime sont en déchéance, c'est-à-dire ceux qui au moment de la demande d'indemnité sont naturalisés étrangers, et de ce fait ne prennent plus part aux charges publiques. D'après ce principe, les étrangers en France auront également droit à l'indemnité (2). Cette prime payée par le particulier ne consiste pas uniquement dans le paiement de l'impôt. Elle consiste aussi à s'acquitter envers le pays de certains devoirs dont l'omission entraîne la déchéance du droit à réparation. Cette déchéance frappera tout individu condamné pour certains crimes ou délits mi-

(1) Art. 2, parag. 3.

(2) Art. 3.

litaires, pour insoumission, ou désertion pendant la guerre (1).

Seront encore déchus de leurs droits ceux qui essaient de faire de cette assurance nationale un bénéfice. C'est ainsi que seront déchus :

1° « L'attributaire qui aura fait de l'indemnité un usage contraire aux conditions de remploi auxquelles elle est subordonnée. »

2° « L'attributaire qui aura cédé ou compromis contrairement aux dispositions de l'article 1321 du Code civil. »

3° « Tout réclamant qui aura négligé volontairement de déclarer qu'il a déjà reçu une indemnité provenant d'une assurance, ou qui aurait intentionnellement fait une fausse déclaration » (2).

Citons enfin un dernier article analogue à une des clauses inscrites dans le contrat d'assurances : « Lorsque des mesures conservatoires ont été prises pour éviter des dommages, tant immobiliers que mobiliers ou pour empêcher leur aggravation, une indemnité sera accordée en remboursement des dépenses dûment justifiées » (3).

(1) Art. 52. — « Peut être déchu : 1° — tout individu condamné contradictoirement ou par contumace pour l'un des crimes ou délits prévus par les art. 204, 205, 208, 238 et 239 du code de justice militaire ». ART. 52. — « Peut être déchu, tout français ou tout sujet français insoumis pendant la guerre ».

(2) Art. 53.

(3) Art. 17.

Cette loi, nous le remarquons, vient à l'appui de la théorie du risque social telle que nous l'avons exposée dans notre première partie.

L'Etat est resté son propre assureur dans l'espoir que l'Allemagne, auteur du dommage, paiera un jour le montant de la réparation.

En ce qui concerne la compétence, il nous suffit de dire que le contentieux des dommages de guerre est confié à un tribunal spécial, créé à titre temporaire au chef-lieu des arrondissements dans lesquels ont été constituées des commissions cantonales ⁽¹⁾. Les membres de ces tribunaux sont recrutés parmi les magistrats honoraires et en activité des tribunaux ordinaires, et d'autre part, parmi les membres du Conseil général. Son rôle consiste à se prononcer sur les évaluations des dommages; la fraction de l'indemnité, et l'annulation des opérations irrégulières. Les décisions peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. A leur dissolution ces tribunaux seront remplacés par le Conseil de préfecture.

La loi du 24 juin 1919 ⁽²⁾ reconnaît la responsabilité de l'Etat également engagée en raison des dommages de guerre causés aux personnes. Cette loi s'appuie sur le même principe que celle que nous venons d'étudier. M. CHÉRON disait en effet: « Dans une pensée de solidarité nationale analogue à celle qui a ins-

(1) Les commissions cantonales ont été créées afin de constater les dommages.

(2) *Journal Officiel*, du 26 juin 1919.

piré les dispositions relatives à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre, le Gouvernement et le Parlement ont estimé qu'il était impossible de ne pas venir en aide aux victimes d'invalidité ou de décès résultant des mêmes faits. C'est cette pensée qui a déterminé l'insertion dans l'art. 66 de la loi du 17 avril : une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à réparation des dommages résultant des faits de la guerre causés aux personnes » (1).

Nous ne nous étendrons pas davantage sur cette loi qui repose sur les principes déjà étudiés.

(1) *Sirey* 1922, 4^e partie, p. 486.

CHAPITRE III

Arrêt Couitéas du 30 Novembre 1923

Nous avons classé parmi les dommages extraordinaires l'arrêt COUITÉAS parce qu'en raison de sa nature, il restera très probablement isolé. S'il rentre dans notre étude, bien que les actes de Gouvernement n'y soient pas compris, c'est parce qu'il est inspiré du risque social dont nous examinons dans cette partie les divers cas d'espèce.

Voici l'enchaînement des faits qui ont précédé cette décision.

Le 30 janvier 1731, le Bey de Tunis, HASSINE avait donné le vaste domaine de Tabia-el-Oubira à un marabout du nom de EL HADJ FREDJ BEN CHALI. En 1890, les descendants d'EL HADJ FREDJ BEN CHALI vendirent le domaine de leur ancêtre à des agents d'affaires nommés HASSEM BEN AHMED EL TORDJMAN et Athanasio GRÉGORIO. Ces derniers contractèrent le 27 avril 1849 une Société civile avec BERTANIA et COUITÉAS et transférèrent leurs droits à cette Société. En 1901, Basilio COUITÉAS désintéressant ses associés succéda seul au droits de ceux-ci et pouvait prétendre au titre de propriétaire. Pour consolider son droit de propriété,

il demanda l'immatriculation à son nom de son domaine, sur le registre foncier. Mais l'Etat Tunisien et de nombreux indigènes, prétendant avoir des droits sur les terres de « Tabia-el-Oubira- », s'opposèrent à cette inscription, et le tribunal mixte par un jugement du 2 mars 1901 (1) refusa l'immatriculation demandée et renvoya les parties devant la Chama, tribunal compétent. Mais M. COUITÉAS peu soucieux de se pourvoir devant cette juridiction, préféra transiger.

Les 14 et 15 novembre 1094, il signait avec le Directeur de l'Agriculture et des Domaines de l'Etat tunisien, une convention par laquelle il était reconnu propriétaire d'une partie des terres litigieuses, tandis que le surplus, accordé à l'Etat tunisien, était réservé à la jouissance collective des tribus indigènes, étant entendu qu'une commission d'arbitrage réglerait l'exécution de cette convention. Le 15 février 1906, les arbitres rendirent la décision prévue. Celle-ci fut déclarée nulle par un décret beylical du 23 novembre 1908, comme n'ayant pas été revêtue de l'approbation du bey (2). Or, d'autre part, à la suite des différents de plus en plus renouvelés entre le sieur COUITÉAS et les indigènes, ceux-ci intentèrent devant les juges de paix de Sousse et de Kairouan des actions possessoires, dont le bien fondé fut reconnu. Ces décisions, sur appel de M. COUITÉAS, furent infirmées par le Tribunal civil de Sousse, le 13 février 1908. Muni de ces

(1) *Rev. Alg.*, 22-23, 2^e partie, p. 221, note a.

(2) *Rev. Alg.*, 22-23, 2^e part., p. 223, note b.

deux jugements, dont l'un (celui qui avait été rendu sur appel des décisions de Kairouan, fut cassé à la requête des indigènes par un arrêt de la Chambre civile, le 15 mai 1911, M. COUITÉAS voulut en assurer l'exécution. A cet effet il requit l'intervention de la force armée du Procureur de la République. Celui-ci après en avoir référé au Garde des Sceaux présenta la requête au général commandant la place de Sousse qui refusa de prêter son aide. La requête, adressée au Président et enfin au Ministre, fut également repoussée.

M. COUITÉAS demanda alors à l'Etat français une indemnité pour le préjudice que lui causait cette inaction. La demande qu'il adressa au Ministre des Affaires Etrangères fut rejetée par décision du 7 juin 1909. M. COUITÉAS adressa une deuxième demande basée cette fois sur l'expropriation indirecte dont il était victime. Par décision du 11 mai 1912, cette requête subissait le même sort que la première. Après ces deux refus successifs, M. COUITÉAS s'est pourvu devant le Conseil d'Etat, pour obtenir une indemnité en dédommagement du préjudice que lui procurait la non exécution des jugements de Sousse. Le Conseil d'Etat donna suite à la demande du requérant dans les termes suivants: « considérant qu'en prenant pour les motifs et dans les circonstances ci-dessus rappelées, la décision dont se plaint le sieur COUITÉAS, le dit Gouvernement n'a fait qu'user de pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat; — mais

considérant que le justiciable, nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré; que, si, comme il a été dit ci-dessus, le Gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui résulte de ce refus ne saurait, s'il excède une certaine durée, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité. »

Dans ses conclusions, M^e RIVET a d'abord plaidé la recevabilité du pourvoi, et ensuite la responsabilité de l'Etat. Le Conseil d'Etat aurait pu décliner toute compétence, en qualifiant d'acte de Gouvernement cette décision exorbitante du pouvoir exécutif. Le jugement de Sousse n'était pas, par lui-même, un acte de gouvernement, mais le devenait d'après l'ancienne jurisprudence, en vertu des raisons de sécurité générale qui l'avaient dicté. Mais M^e RIVET s'est employé de son mieux à démontrer que la jurisprudence nouvelle ne déterminait les actes de gouvernement que par leur nature intrinsèque, et non par le mobile qui les avait inspirés. La demande du sieur COURTÉAS était donc recevable, aussi, concluait-il, « c'est sans hésitation que nous vous demandons de vous déclarer compétent, en regard des considérations qui vous sont soumises. »

Restait à établir la responsabilité. Aucun texte de loi ne pouvait s'appliquer à cette affaire. La loi avait bien souvent reconnu une indemnité à ceux qu'elle obligeait à se sacrifier pour l'intérêt général, mais en dehors d'un texte législatif, le Conseil ne pouvait, en principe, accorder de dédommagement de sa propre initiative. Il fallait une exception et trouver un moyen d'indemniser COUITÉAS. C'est alors que M^e RIVET fit appel au risque social : « par le mot risque social... le législateur traduit une fois de plus cette idée que tous les membres de la collectivité sont solidaires, que s'il est juste que chacun supporte sans compensation certaines gênes, voire certains dommages plus importants qui ne sont que la contre-partie inévitable d'avantages corrélatifs, dont le poids est d'ailleurs sensiblement égal pour tous, la justification pour un individu, d'un sacrifice exceptionnel rompant nettement à son préjudice l'équilibre des charges et profits de la vie commune, doit créer pour lui un droit à dédommagement imputable aux frais généraux de la société. »

Nous ne voyons pas ici que le dommage doive être attribué au risque social ; il ne provient pas d'éléments complexes, difficiles à déterminer. C'est tout simplement la faute de service qui devait condamner l'Etat à des dommages-intérêts. La loi exige que toute décision judiciaire soit exécutée et que celui qui en est bénéficiaire puisse demander son aide à la force publique. Quelque soit le mobile qui ait inspiré le pouvoir exécutif, le refus de prêter main forte à COUITÉAS constituait

une faute de service. Le Conseil d'Etat ne l'a pas admis, et cependant, dans son arrêt, il reconnaît au demandeur, le droit de recourir à la force armée, mais par contre il approuve l'Etat d'avoir refusé son intervention. Appréciation curieuse, qui prouve bien la gêne du juge en présence d'un fait semblable. Cas exceptionnel en effet, et qui demandait une solution en rapport. On ne pouvait laisser sans réparation les conséquences d'un acte aussi grave, et le Commissaire du gouvernement lui-même demande une décision sans précédent. Il est obligé de recourir à la jurisprudence de guerre qui a été créée pour des dommages tout différents de celui-ci. Dix ans plus tôt la faute de service aurait été plaidée. Non seulement l'action du pouvoir exécutif était fautive, mais encore les précédents de l'instance. Cette convention passée en 1904 et annulée en 1908, pour n'avoir pas été soumise à l'approbation du Bey, constituait une faute d'administration; de plus, le service de la Résidence aurait dû veiller à ne pas laisser livrer entre les mains d'étrangers des terres, dont la possession était menacée de troubles. L'histoire de ce procès était émaillée de fautes, et l'on pouvait donner satisfaction à Courtéas sans recourir au risque social. C'est pourtant cette dernière solution que le Conseil d'Etat a adoptée. Il serait à souhaiter qu'à l'avenir, dans des circonstances semblables, le Conseil appuie ses décisions sur leurs bases véritables qu'il a eu soin cette fois-ci d'éliminer.

SECTION II

DOMMAGES RÉSULTANT D'UN RISQUE EXCEPTIONNEL DE VOISINAGE

Cette section se compose de deux chapitres.

Le premier est réservé aux dommages causés par les travaux publics.

Le deuxième traite des dommages résultant du voisinage des établissements travaillant pour la défense nationale. Dans un premier paragraphe, nous étudierons la jurisprudence antérieure à la loi du 3 mai 1921. Cette loi fera l'objet du deuxième paragraphe.

CHAPITRE I

Dommages causés par le voisinage des travaux publics

Nous avons déjà donné dans notre introduction les raisons pour lesquelles les dommages causés sans faute, ont, de bonne heure, engagé la responsabilité de l'Etat. « L'ouvrage public, disait LAFERRIÈRE ⁽¹⁾ devant profiter à la collectivité, il est juste que les charges en soient également réparties entre tous, et que l'adoption de tel tracé pour un chemin de fer ou un canal ne fasse pas plus lourdement peser ces charges sur quelques propriétaires que sur l'ensemble des intéressés. Ceux qui sont lésés doivent donc être indemnisés comme ceux qui sont expropriés. » Ce n'est pas la faute qui peut ici engager la responsabilité de l'Etat. Celui-ci agit pour le plus grand bien de tous. Il construit des voies de communication pour la prospérité économique du pays; action très louable qu'on ne peut considérer comme fautive, même si elle entraîne des dommages pour certains particuliers. L'ouvrage

(1) LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative*, 1896, t. II, p. 157.

édifié dans les règles de l'art était nécessaire aux besoins du pays et c'était un devoir pour l'Etat d'en assurer l'établissement. Il paraissait cependant juste que la collectivité, qui jouissait de ces travaux dédommageait ceux qui en étaient victimes. Aussi le législateur a-t-il trouvé là une nouvelle raison de réparer ces dommages.

Les arrêts que la jurisprudence a rendus, dès le début n'ont guère variés depuis 1850 environ. Le principe de droit à indemnité est à peu près le même. On remarque cependant quelques tendances à étendre le champ de la responsabilité de l'Etat au profit de la victime, mais dans l'ensemble, la jurisprudence a peu évolué. Cette responsabilité trouve sa source dans la loi des 7-11 septembre 1790, article 5 (1). Cet article ne vise que les torts et dommages causés par les entrepreneurs de travaux publics, il écarte ceux qui proviennent du fait de l'Administration et qui sont cependant les plus fréquents.

Le législateur, sans aucun doute, n'a pas voulu exclure la responsabilité de l'Etat. Ce texte s'occupe uniquement de compétence, et l'on ne voulait pas que l'Etat, si les dommages provenaient des dispositions du travail, fut justiciable des municipalités et des

(1) Voici le texte de cet article « Les particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration, se pourvoieront contre les entrepreneurs, d'abord devant la Municipalité du lieu où les dommages auront été commis, et ensuite devant les directoires de district qui statueront en dernier ressort... »

directoires de district. Lorsque, en l'an VIII, furent créés les Conseils de Préfecture, l'article 4 de la loi du 28 pluviôse déclarait « que les réclamations auxquelles s'applique la compétence de ces conseils sont celles des particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'Administration » (1). Le législateur de l'an VIII avait simplement recopié le texte de l'art. 5 de la loi de 1790. On avait cru, tout d'abord que cette reproduction était intentionnelle, et le Conseil d'Etat respectât la distinction entre les deux auteurs de dommages (2). Mais on revint vite sur cette idée et l'on crut plutôt qu'il y avait une erreur de rédaction dans la loi de l'an VIII. La jurisprudence d'ailleurs, n'a pas tardé à supprimer toutes distinctions (3). On peut donc dire que la responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés par les travaux publics est uniquement l'œuvre de la jurisprudence.

On peut les classer ainsi :

1° les inconvénients de voisinage résultant de la proximité des travaux publics ;

2° les accidents qui pour la plupart atteignent les personnes et ont pour cause la faute de service.

(1) Si les textes avaient omis de parler de la responsabilité de l'Administration c'est qu'à cette époque le principe de l'irresponsabilité de l'Etat était une des bases du Droit public.

(2) COMBES, Cons. d'Et., 22 juin 1825, *Sirey*, 25-2-100.

(3) Cons. d'Et., 16 nov. 1832, Préfet du Doubs, Cass. 20 août 1834, *Mériel*, *Sirey*, 34-1-529.

La première partie seule comprend les dommages causés sans faute (1). Ce sont ces derniers que nous allons étudier c'est-à-dire ceux qui proviennent du voisinage d'un immeuble construit ou aménagé pour le compte de l'Administration publique, et en vue d'un usage public ou d'un service public (2). Du jour où le Conseil d'Etat a reconnu l'administration responsable, il a déclaré que cette responsabilité ne serait engagée que pour des dommages revêtant les caractères suivants: 1° qu'ils soient imputables à l'ouvrage public La responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée si l'immeuble par lui-même menaçait ruine, ou si sa situation naturelle était susceptible de provoquer le dommage (Cons. d'Etat, 7 mai 1897, GUILBERT, rec. p. 353. Cons. d'Et. 25 juin 1868, AUDOIN LEBRUN, rec. p. 747.

2° qu'ils soient actuels et non éventuels (Cons. d'Et. FREULICH, 27 février 1862, rec. p. 167).

3° qu'ils soient directs et matériels(Cons. d'Et., Cie P.-L.-M., 10 décembre 1857, rec. p. 804. Cons. d'Et. 26 avril 1901, SEYSSÉ (3).

4° il faut enfin qu'ils présentent le caractère d'un inconvénient de voisinage exceptionnel, c'est-à-dire des

(1) Voir page 73.

(2) Définition HAURIOU. *Précis de Droit Administratif*, 11^e édit., p. 957.

(3) Cons. d'Et. 1840, STÉFANI, rec. p. 51. Cons. d'Et. 28 déc. 1849, PAQUELIN, rec. p. 722. Cons. d'Et. 10 août 1850, BALUTON, rec. p. 756. Cons. d'Et. 12 déc. 1851, BLAIN, p. 751. Cons. d'Et. 15 janvier 1855, CABROL, rec. p. 125. Cons. d'Et. 18 février 1855, BISSON, rec. p. 256.

dommages qui excèdent les inconvénients nombreux de voisinage entre propriétés privées.

Nous allons voir maintenant en examinant plus en détail la jurisprudence du Conseil d'Etat, une application de ces principes.

L'Etat accorde réparation chaque fois qu'un dommage a été provoqué ou aggravé par l'ouvrage public. Ce dommage causé sans faute, entraîne réparation même si l'origine première est un cas de force majeure. C'est le cas des inondations.

La jurisprudence sur ce point est à peu près immuable.

Il arrive souvent que des travaux de chemins de fer entravent l'écoulement naturel des eaux et causent, de ce fait, des inondations aux propriétés. L'Etat de tous temps, a été condamné pour ce genre de dommages (1). Le Conseil d'Etat tient, naturellement compte du préjudice qu'aurait pu causer l'inondation en l'absence de l'ouvrage public. Il s'agit alors d'une

(1) Cons. d'Et. Chemins de fer de Graissessac à Béziers, 24 nov. 1859, rec. p. 676. Cons d'Et. Cie Midi c. MOURA, 30 janvier 1868, rec. p. 136. Cons d'Et. Cie Midi c. CASSASSET, 13 août 1868, rec. p. 940. Cons d'Et. Chemins de fer des Deux-Charentes, 4 juillet 1872, rec. p. 428. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. 8 août 1872, rec. p. 515. Cons d'Et. Cie Orléans, 20 juin 1873, rec. p. 570. Cons d'Et. Cie P.-L.-M. 11 février 1876, rec. p. 155. Conseil d'Etat, Cie P.-L.-M., 7 février 1879, rec. p. 115. Cons. d'Et. 18 juin 1885, rec. p. 610. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. 14 déc. 1888, rec. p. 983. Cons. d'Et. 27 mai 1898, DE DURAN c. Cie Chemins de fer, rec. p. 443. Cons d'Et. sieur et dame BILLARD GUILHEM c. Cie Orléans, 10 nov. 1905. Cons. d'Et. CONSORTS MAZUYER c. Cie Chemins de Fer, 17 mars 1905, rec. p. 509. Cons. d'Et. Cie Midi, 30 juillet 1913, rec. p. 932, Cons. d'Et. FAURE c. Cie Orléans, 18 janv. 1918.

simple aggravation, et les experts sont chargés d'en évaluer l'importance qui seule servira de base à l'indemnité (1). Il en est de même pour les dommages causés par les travaux publics en général: voirie, routes, canaux, barrages (2).

Une deuxième catégorie comprend ceux qui entraînent des mouvements de terrains et de constructions,

(1) Cons. d'Et. sieur HARMAND c. Chemins de fer de l'Est, 23 juin 1864, rec. p. 597. Cons. d'Et. SALINS DE BAGNAS c. Cie Midi, 21 juin 1856, rec. p. 716. Cons. d'Et. Cie Orléans 30 mars 1870, rec. p. 380. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. 5 juillet 1871, rec. p. 66. Cons. d'Et. 21 fév. 1877, rec. p. 171. Cons. d'Et. Cie Midi 17 juin 1881, rec. p. 629. Cons. d'Et. 15 fév. 1884, rec. p. 150. Cons. d'Et. 11 déc. 1885, rec. p. 961. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. 20 nov. 1885, rec. p. 870. Cons. d'Et. Cie Orléans, 13 nov. 1885, rec. p. 842. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. 28 mai 1886, rec. p. 476. Cons. d'Et. Cie Midi 8 janv. 1886, rec. p. 18. Cons. d'Et. 6 mai 1896 MOLIERE c. Cie Chemins de fer, rec. p. 406. Cons. d'Et. ASTIER c. Cie Midi, 10 mars 1899, rec. p. 206. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. c. CARENON, 2 mars 1900, rec. p. 179. Cons. d'Et. Cie Midi 22 mars 1902, rec. p. 265. Cons. d'Et. Cie Orléans, 11 juil. 1902, rec. p. 579. Cons. d'Et. Cie Midi 10 fév. 1905, rec. p. 155. Cons. d'Et. Cie Midi c. FONTRouGE et autres, 17 mars 1905, rec. p. 285. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. c. FABRE, 24 nov. 1905, rec. p. 882. Cons. d'Et. GAUTHIER c. Cie Chemins de fer, 11 nov. 1910, rec. p. 784. Cons. d'Et. Cie Orléans c. GUILHEM, 31 juil. 1912, rec. p. 915. Cons. d'Et. Cie Orléans, 22 août 1912, rec. p. 935. Cons. d'Et. Cie P.-L.-M. Algérie, 12 juil. 1921, rec. p. 698.

(2) Cons. d'Et. JULIEN c. Préfet Bouches du Rhône, 19 mars 1868, rec. p. 332. Cons. d'Et. 8 août 1888, rec. p. 751. Cons. d'Et. 31 mai 1889, rec. p. 681. Cons. d'Et. FÉRAUDY et COLOMBEL 20 juin 1890, rec. p. 596. Cons. d'Et. 27 nov. 1891, rec. p. 711. Cons. d'Et. 21 juin 1892, rec. p. 577. Cons. d'Et. GORSE, 9 mars 1894, rec. p. 189. Cons. d'Et. Consorts DE PONTGIBAUD, 28 avril 1893, rec. p. 350. Cons. d'Et. Vve NANCEL 27 juil. 1894, rec. p. 523. Cons. d'Et. 19 juin 1918, Cie Nouvelle du Canal du Verdon, c. DE LAVAL et BŒUF, rec. p. 1.145. Cons. d'Et. 25 mai 1921, BERGON c. Ministre Travaux Publics, rec. p. 506. Cons. d'Et. 28 mai 1924, Canal Loire, rec. p. 520.

tels que les éboulements, les glissements de murs et chutes de bâtisses, tassements de fondations: Cons. d'Et. 14 mars 1861, dames de SAINNEVIBLE c. Cie P.-L.-M., rec. p. 179. Cons. d'Et. 23 janvier 1864, PACALET c. Cie d'Orléans, rec. p. 66. Cons. d'Et. 26 novembre 1869, rec. p. 936. Cons. d'Et. 8 août 1892, COLL et Fils c. Cie Midi, rec. p. 732. Cons. d'Et. 16 janvier 1874, Cie P.-L.-M., rec. p. 65. Cons. d'Et. 12 février 1897, RICHARD et VARIGARD c. Chemin de fer rec. p. 332. Cons. d'Et. 28 mai 1898, Cie de Chemins de fer du Vieux port de Marseille, rec. p. 411. Cons. d'Et. 15 novembre 1911, rec. p. 1045. Cons. d'Etat 19 janvier 1917, Delle ROUSÈGUE c. Cie Orléans, rec. p. 74.

Le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Administration chaque fois que l'ouvrage public amenait un trouble quelconque dans le régime des eaux. C'est ainsi qu'il a admis le droit à indemnité dans le cas de suppression ou diminution d'eau. Cons. d'Etat 18 mars 1869, Cie P.-L.-M., rec. p. 281. Cons. d'Etat 9 mai 1873, Chemins de fer de l'Etat, rec. p. 423. Cons. d'Etat 8 mai 1885, rec. p. 502. Cons. d'Etat 14 décembre 1888, rec. p. 984. Cons. d'Etat 9 mars 1888, Cie Orléans, rec. p. 253. Cons. d'Etat 14 juin 1922 D^e PHILIBERT c. Ministre de la Marine, rec. p. 514;

de tarrissements de puits. Cons. d'Etat 25 février 1881, Cie Orléans, rec. p. 240. Cons. d'Etat 23 juillet 1897, Martin JOULT c. Ministre Travaux publics, rec. p. 582. Cons. l'Etat 20 mai 1898, Cie Lyon, rec. p. 411;
de captage ou détournement de sources. Cons. d'Et.

28 mars 1873, Cie P.-L.-M., rec. p. 286. Cons. d'Etat
21 février 1879, Cie P.-L.-M., rec. p. 274. Cons. d'Etat
19 décembre 1868, DANGÉ, eaux thermales Plombières
c. Ministre Trav. publics, rec. p. 1071 ;

lorsque les moyens d'irrigation ou d'écoulement
naturels étaient entravés. Cons. d'Etat 15 fév. 1884,
rec. p. 147. Cons. d'Etat 25 mars 1885, DEVILLERS,
rec. p. 351. Cons. d'Etat 20 novembre 1896, ENOT, rec.
p. 745. Cons. d'Etat 28 juin 1901, MOURGUY et FAYET
c. Cie Orléans, rec. p. 594. Cons. d'Etat 29 mars 1901,
Cie Midi, rec. p. 375. Cons. d'Etat 26 avril 1901,
NIVÈRES, rec. p. 409. Cons. d'Etat 24 mai 1901, Cie
Midi, rec. p. 517 ;

ou enfin lorsque les eaux étaient rendues inutilisa-
bles par empoisonnement ou ensablement. Cons. d'Et.
7 mars 1873, Cie Chemins de fer, rec. p. 221. Cons.
d'Etat 26 avril 1901, SEYNE, rec. p. 408. Cons d'Etat
14 février 1912, Cie P.-L.-M., rec. p. 206.

Les dégradations de toutes sortes subies par des im-
meubles engagent la responsabilité de l'Etat. C'est
ainsi que ce dernier a été reconnu redevable d'une
indemnité pour divers dommages causés aux proprié-
tés bâties. Cons. d'Etat 23 janvier 1874, Cie P.-L.-M.,
rec. p. 87. Cons. d'Etat 31 mars 1876, Cie Chemins de
fer du Nord, rec. p. 342. Cons. d'Etat 16 novembre
1877, Cie Orléans, rec. p. 881. Cons. d'Etat 11 mars
1881, Cie P.-L.-M., rec. p. 289. Cons. d'Etat 13 avril
1881, Cie P.-L.-M., rec. p. 453. Cons. d'Etat 9 mai 1884,
rec. p. 369. Cons. d'Etat 14 janvier 1887, Cie P.-L.-M.,
rec. p. 40. Cons. d'Etat 13 janvier 1899, SIMON c. Cie

Etat, rec. p. 24. Cons. d'Etat 26 juillet 1895, Cie Orléans, rec. p. 628. Cons. d'Etat 22 mai 1896, *LASIES*, rec. p. 439. Cons. d'Etat 4 février 1910, *Denis JAUBERT*, rec. p. 95. Cons. d'Etat 28 mars 1917, rec. p. 299.

La responsabilité de l'Etat s'étend également aux propriétés non bâties atteintes par les travaux publics. Cons. d'Etat 17 novembre 1893, *Vve VAILLANT c. Cie Lyon*, rec. p. 764. Cons. d'Etat 15 mars 1911, *GHIRARDEL*, rec. p. 329.

Nous avons examiné jusqu'à présent les dommages qui touchaient l'objet de propriété en lui-même, c'est-à-dire les dépréciations qui atteignaient la propriété dans ces éléments physiques. Le Conseil a fait une plus large application du principe de la responsabilité, et il l'a reconnue dans tous les cas où l'immeuble était atteint dans son mode d'exploitation (Cons. d'Etat 9 mai 1879, *Cie P.-L.-M.*, 383. Cons. d'Etat 17 décembre 1915, *Cie P.-L.-M. c. Dame BERAUD*, rec. p. 355), ou dans ses accès. Nombreux sont les arrêts reconnaissant une indemnité pour les immeubles dont l'accès est devenu difficile ou impraticable ⁽¹⁾.

(1) Cons. d'Et. 14 fév. 1861, *BRUEL c. Cie Midi*, rec. p. 112. Cons. d'Et. 13 janv. 1859, *Cie de l'Est*, rec. p. 34. Cons. d'Et. 19 déc. 1868, *FOURNERY c. Cie P.-L.-M.*, rec. p. 1.064. Cons. d'Et. 4 juil. 1873, *Cie P.-L.-M.* rec. p. 623. Cons. d'Et. 25 avril 1873, *CHOPIN c. Ministre T. P.* rec. p. 356. Cons. d'Et. 26 déc. 1873, rec. p. 981. Cons. d'Et. 23 juil- 1875, *Cie Midi* rec. p. 740. Cons. d'Et. 5 janv. 1877, *Cie P.-L.-M.*, rec. p. 32. Cons. d'Et. 3 avril 1881, *Cie P.-L.-M.*, rec. p. 453. Cons. d'Et. 13 mai 1881, rec. p. 515. Cons. d'Et. 16 mai 1884, rec. p. 402. Cons. d'Et. 5 novembre 1886, rec. p. 474. Cons. d'Et. 14 décembre 1888, rec. p. 984. Cons. d'Et. 10 mai 1889, rec. p. 587. Cons. d'Et. 9 décem-

L'Etat est responsable chaque fois que le voisinage de l'ouvrage public a entraîné la suspension d'une industrie, que cette suppression soit provisoire ou définitive: Cons. d'Etat 28 juillet 1864, Dlle ADRIAN c. Ministre de la guerre, rec. p. 716. Cons. d'Etat 13 juin 1873, rec. p. 559. Cons. d'Etat 1^{er} mai 1874, rec. p. 408. Cons. d'Etat 29 janvier 1886, rec. p. 105. Cons. d'Etat 27 février 1891, VAUTHIER, rec. p. 166. Cons. d'Etat 27 décembre 1895, rec. p. 881. Cons. d'Etat 2 avril 1897, Salins du Midi, rec. p. 287. Cons. d'Etat 16 mai 1902, Cie Orléans, rec. p. 394. Cons. d'Etat 16 mai 1902, Chemins de fer du Nord, rec. p. 394.

Il suffit même que la marche de l'exploitation soit simplement ralentie, comme par une diminution de force motrice (1).

bre 1892, rec. p. 889. Cons. d'Et. 25 mars 1893, D'ARCA-MONT c. Ministre T. P., rec. p. 294. Cons. d'Et. 10 février 1893, RAVAGEAU c. EPOUX NOISSETTE, rec. p. 129. Cons. d'Et. 29 juin 1894, Vve PERRON, rec. p. 449. Cons. d'Et. 17 juin 1910, époux VAISSE-CORDIER, rec. p. 484. Cons. d'Et. 17 mai 1911, LHEUREUX et FAGNAIS, rec. p. 590. Cons. d'Et. 1^{er} juillet 1914, DE ST-GEORGES c. Orléans, rec. p. 804.

(1) Cons. d'Et. 28 janv. 1864, MESLIN c. Chemins de fer de l'Ouest, rec. p. 79. Cons. d'Et. 14 déc. 1865, Jourdain Rollet Avise c. Cie P.-L.-M., rec. p. 970. Cons. d'Et. 15 déc. 1866, LARNAUDIS et LACOUR, c. Cie Orléans, rec. p. 1.154. Cons. d'Et. 5 août 1868, HOUAPON MONTGRENIER c. Ministre Travaux Publics, rec. p. 865. Cons. d'Et. 24 juin 1868, SCHOTSMANS c. Ministre T. P., rec. p. 733. Cons. d'Et. 16 juil. 1871, rec. p. 717. Cons. d'Et. 26 mai 1881, Cie P.-L.-M., rec. p. 532. Cons. d'Et. 20 mai 1881, rec. p. 544. Cons. d'Et. 19 juin 1885, DE BURGER, rec. p. 611. Cons. d'Et. 23 janv. 1885, rec. p. 74. Cons. d'Et. 29 janv. 1886, rec. p. 105. Cons. d'Et. 22 juil. 1887, PIETTE, rec. p. 601. Cons. d'Et. 8 juin 1888, Chemins de fer du Nord, rec. p. 509. Cons. d'Et. 15 mars 1889, rec. p. 362. Cons. d'Et. 22 nov. 1889, rec. p. 1.065. Cons. d'Et. 15 nov. 1889, rec.

Si l'immeuble est à l'usage de simple habitation, les troubles apportés dans sa jouissance donnent droit à indemnité. Cons. d'Etat 22 décembre 1869, Cie Midi, rec. p. 1022. Cons. d'Etat 6 août 1880, Cie Orléans, rec. p. 731. Cons. d'Etat, 11 janvier 1889, rec. p. 59. Cons. d'Etat 17 décembre 1913, Cie P.-L.-M., rec. p. 1265.

Il peut parfois arriver que le voisinage de l'ouvrage public empêche la vente d'un immeuble, ou en déprécie la valeur vénale. L'Etat dans ce cas, doit une indemnité. Cons. d'Etat 26 novembre 1869, Ouest, rec. p. 932. Cons. d'Etat 29 novembre 1869, Cie Ouest, rec. p. 933. Cons. d'Etat 16 mai 1884, rec. p. 402.

Il en est de même lorsque l'immeuble de rapport perd de sa valeur locative. Cons. d'Etat 16 mai 1902 Cie Orléans, rec. p. 394. Cons. d'Etat 13 novembre 1908, Société Etablissement CAIL c. Chemins de fer de l'Ouest, rec. p. 929.

Nous n'avons pas à nous étendre sur les variations de la jurisprudence au sujet des dommages que nous venons d'énumérer. Celle-ci, on peut dire, n'a subi aucun changement. Elle a paru moins stable pour l'ap-

p. 1.046 Cons. d'Et. 4 juil. 1890, rec. p. 641. Cons. d'Et. 8 août 1894, DESEAUX, rec. p. 573. Cons. d'Et. 15 nov. 1895, LEMAIRE, CANAL DE BOURGOGNE, rec. p. 723. Cons. d'Et. 19 fév. 1897, rec. p. 149. Cons. d'Et. 28 janv. 1898, LAVIE, rec. p. 52. Cons. d'Et. 6 août 1898, Cie Lyon Méditerranée, rec. p. 660. Cons. d'Et. 14 juin 1901, MENESSON, rec. p. 544. Cons. d'Et. 20 juillet 1910, Sté Torilhon et Cie, rec. p. 596. Cons. d'Et. 29 janv. 1913, DE DAMPIERRE, rec. p. 130. Cons. d'Et. 8 avril 1922, DE CABES c. Ministre des Travaux Publics, rec. p. 370.

préciation des dommages causés par la privation d'air, de lumière et de vue. Un propriétaire, dont la maison est privée d'air et de lumière par suite de la construction d'un ouvrage public, n'est pas fondé par ce seul fait, à réclamer une indemnité. Il en était ainsi en 1865 (Cons. d'Etat 10 mars 1865, PUJO c. Ministre Travaux publics, rec. p. 276. Cons. d'Etat 8 août 1865, BERNARDE c. Cie P.-L.-M., rec. p. 769). Il est exposé, dans ces arrêts que ces dommages « ne sont pas de nature à donner droit à une indemnité. »

En 1918, l'état de jurisprudence est identique : Cons. d'Etat 20 novembre 1918, Consorts ZIMMERMANN, rec. p. 1006 : « Considérant, dit l'arrêt, que le grief tiré de la privation de vue... ne saurait servir de base à une demande en indemnité. » Il faut que cette privation d'air, de lumière et de vue ait causé un dommage, dont l'appréciation est laissée au juge : Cons. d'Etat 10 octobre 1857, Cie P.-L.-M., rec. p. 804. Cons. d'Etat 18 mars 1865, DOZE c. Cie P.-L.-M., rec. p. 294. Cons. d'Etat 25 mars 1867, FORT c. Cie Midi, rec. p. 308. Cons. d'Etat 11 février 1905, rec. p. 155. Cons. d'Etat 22 avril 1910, Héritiers MICHEL et Ville de Narbonne c. Cie Midi, rec. p. 340.

Il ressort de ces arrêts que dans cette dernière catégorie, les dommages ne sont ni directs, ni matériels. Il faut, pour retenir l'attention du juge, qu'ils provoquent un changement de salubrité de l'immeuble ou une diminution de valeur locative (Cons. d'Etat 9 juillet 1913, Cie des Tramways Electriques de Lille). Autant de cas d'espèces qui doivent être appréciés.

Ils le sont d'ailleurs très généreusement. En 1890, un moulin à vent, masqué par un remblai qui avait intercepté les vents de la contrée, ne pouvait plus fonctionner. Le Conseil d'Etat accorda au meunier une indemnité pour le dommage que lui causait l'impossibilité d'utiliser son moulin (Cons. d'Etat 31 janvier 1890, BOMPOINT-NICOT, rec. p. 112).

Nous avons éliminé tout à l'heure les dommages d'accidents parce que la plupart sont dus à une faute de service. Il en est cependant quelques-uns, causés sans faute, qui doivent retenir notre attention. C'est le cas d'un poteau télégraphique brisé par la violence du vent, dont la chute blessa un passant. Le Conseil a reconnu la responsabilité de l'Etat (Cons. d'Etat 10 mars 1876, LEBORGNE, rec. p. 242).

Nous citerons également le cas suivant: un chemin vicinal exhaussé entraîna la chute d'un homme. La commune fut déclarée responsable par suite d'un défaut d'entretien de cette voie. Mais, comme la cause initiale de l'accident était due aux affouillement d'une rivière détournée par des travaux de chemins de fer, la commune exerça un recours contre la Compagnie. Le bien fondé de sa demande a été reconnu et l'Etat condamné (Cons. d'Etat 6 mars 1896, Cie P.-L.-M., rec. p. 238).

Il y a certains accidents pour lesquels le Conseil exclut l'idée de faute, et en même temps la responsabilité de l'Etat. Nous ne pouvons laisser passer de telles décisions sans faire une remarque, notamment pour l'arrêt qui a été rendu le 29 mai 1908 (Cons.

d'Etat, 29 mai 1908, Consorts MOULINES, rec. p. 593). Un voyageur sortant de la gare s'était engagé sur les dépendances d'un canal en ouvrant le portillon pratiqué sur le parapet. Par suite de l'obscurité, il tomba dans l'écluse et trouva la mort dans sa chute. La famille de la victime se vit refuser toute indemnité, en raison de ce que « l'accident n'était dû ni à une défectuosité dans l'entretien de l'ouvrage, ni à une faute des agents de l'Etat. » Si l'obscurité était telle qu'elle fut susceptible d'entraîner un danger, ou bien les dépendances du canal auraient dû être éclairées ou bien le portillon y donnant accès, condamné. L'accident, nous semble-t-il, trouve sa cause dans la faute de service.

Compétence

Le contentieux de ces dommages ressort en première instance au Conseil de Préfecture. ,

Nous avons vu au début de ce chapitre comment la jurisprudence a interprété la loi du 28 pluviôse an VIII en assimilant le recours contre les fonctionnaires au recours contre l'Administration. Cette compétence du Conseil de Préfecture est une règle définitivement établie depuis l'an VIII et qui n'a pas souffert d'exception.

Une lutte de compétence a été cependant assez vive, au sujet des dommages causés non par l'ouvrage lui-même, mais par son mode d'exploitation. C'est ce qui s'est produit pour les chemins de fer.

La limite séparant les entreprises des travaux publics et le mode d'exploitation est assez incertaine. En 1859, des propriétaires se plaignirent de l'ébranlement causé à leur maison par le passage des trains et réclamèrent une indemnité à la Compagnie des chemins de fer devant le Conseil de Préfecture. Ce dernier, qui se reconnut compétent, condamna la Compagnie à payer les dommages. Le Conseil d'Etat le 8 octobre 1859 confirma cette décision (Cons. d'Etat Cie Midi c. *TOURNON*, rec. p. 718). Le Ministre des Travaux publics avait soulevé la question de compétence, estimant que le dommage se rattachait à l'exploitation du chemin de fer, et que, par conséquent cette affaire revenait aux tribunaux judiciaires. Le Conseil ne fut pas de cet avis, car le dommage résultait non d'un fait particulier d'exploitation, mais de l'établissement même du chemin de fer et du service public auquel il était affecté.

Par la suite, chaque fois qu'il s'agissait d'ébranlement d'immeubles occasionné par la marche des trains, le Conseil d'Etat maintenait cette jurisprudence fondée sur la substitution du service public au travail public. Il a donc confondu l'exécution de l'ouvrage et l'usage auquel il est destiné avec la construction et l'exploitation de la voie ferrée. De nombreux cas d'espèces, identiques à celui que nous venons de citer, furent jugés de la même façon (1).

(1) Cons. d'Et. 14 fév. 1811, Cie Midi c. *DESCLAUX*, rec. p. III. Cons. d'Et. 21 mars 1861, Cie Midi c. *BECQ*, rec. p. 213. Cons. d'Et. 7 juin 1866, Cie de l'Ouest c. *LETELLIER*,

Le Conseil d'Etat a été plus loin encore dans cette confusion, lorsqu'il a reconnu sa compétence le 24 décembre 1882, pour les dommages dus aux secousses produite par la manœuvre d'une plaque tournante (Cie P.-L.-M. c. SERGENT, rec. p. 933). Cette théorie de l'accessoire s'accroît de plus en plus. Le tribunal des Conflits le 16 janvier 1875 attribuait à la juridiction administrative l'appréciation de dommages causés par la poussière que produisait la manipulation du charbon d'un dépôt nécessaire au chauffage des locomotives (Héritiers COLIN c. Cie P.-L.-M., rec. p. 59). Les tribunaux administratifs se sont enfin reconnus compétents pour les dommages causés par les fumées des locomotives (Cons. d'Etat 6 mai 1887, Vve STRECKMANN, rec. p. 370. Cons. d'Etat 8 décembre 1899, rec. p. 727. Cons. d'Etat 21 avril 1899, COLLINS, rec. p. 306).

Mais durant toute cette période les tribunaux judiciaires reconnaissaient eux aussi leur compétence pour tous les cas analogues qui leur étaient soumis, Il en fut ainsi pour les tribunaux de première instance de Mulhouse (8 mai 1858), Strasbourg (15 janvier 1861). Paris (7 août 1868), Orléans (10 septembre 1884). L'un des cas les plus célèbres a fait l'objet d'un arrêt de la Cour de Cassation: le propriétaire d'une blanchisserie de cire voisine d'une gare importante était gêné

rec. p. 639. Cons. d'Et. 3 janv. 1873, Cie P.-L.-M. c. NITARD, rec. p. 22. Cons. d'Et. 16 mai 1879, Cie P.-L.-M. c. VITTE *et autres*, rec. p. 40. Cons. d'Et. 13 avril 1881, Cie P.-L.-M. c. GOUËN, rec. p. 453. Cons. d'Et. 26 déc. 1884, Cie P.-L.-M. c. VIGIER, rec. p. 970. Cons. d'Et. 19 mars 1886, Cie P.-L.-M. c. SAUTEREAU, rec. p. 271.

dans l'exploitation de son industrie par la fumée qui provenait des machines. La Cour de Cassation a reconnu qu'il appartenait à la Cour d'Appel (Orléans, 25 février 1885, D. P. 1886-2-227) « de déclarer en fait le préjudice ainsi causé excéder la mesure des obligations ordinaires de voisinage » (Cass., 3 janvier 1887, D. P. 1888-1-39, Cie Orléans, c. DESFORGES et CHALON).

Cette rivalité de compétence peut s'expliquer ainsi : d'après les tribunaux administratifs, le dommage ne provient pas du dégagement de fumée, mais de l'emplacement de la voie ferrée qui est trop rapprochée des habitations. D'après les tribunaux judiciaires, le dommage provient d'un fait particulier d'exploitation industrielle dont les inconvénients excèdent les préjudices normaux de voisinage. La Cour de Cassation a fini par adopter la façon de voir du Conseil d'Etat. Le 19 février 1900 elle se déclarait incompétente « attendu qu'en l'état de ces conclusions, la cause présumée du dommage se rattachait à des travaux exécutés par des travaux de chemins de fer ayant le caractère de travaux publics et aux conditions même de ces travaux » (Cass. civ. 19 février 1900 D. P. 1900-1-506). Le Conseil d'Etat, depuis, a persévéré dans cette voie : Cons. d'Etat 2 mars 1901, Varin Champagne, rec. p. 254. Cons. d'Etat 11 juillet 1902, Cie Orléans, rec. p. 539. Cons. d'Etat 29 avril 1910, LAGET, rec. p. 369. Cons. d'Etat 21 mai 1919, Cie P.-L.-M. c. MOUCHER et D^e V^e PASCAL, rec. p. 245. Cons. d'Etat 2 juillet 1919, Cie P.-L.-M. c. FRADEL, rec. p. 593. Cons d'Etat

27 novembre 1923, Cie Orléans, c. D^e TOUCHE, rec. p. 759. Cons. d'Etat 4 février 1910, Denis JAUBERT, rec. p. 95).

Le Conseil d'Etat qui reconnaît la compétence administrative pour les dommages causés par les fumées de chemin de fer, se déclare incompétent pour les dommages causés par les flammèches échappées des locomotives. C'est ainsi que le 21 janvier 1925, il a annulé un arrêt de Conseil de Préfecture de Constantine, du 22 juillet 1912 ⁽¹⁾ : « considérant que le dommage ne se rattachait, en aucune façon à l'entretien ou à l'exécution d'un travail public, mais qu'il résultait d'un fait public d'exploitation. » Lorsque toutes les précautions ont été prises, et qu'il s'échappe de la cheminée d'une locomotive des fumées nocives, accompagnées de flammèches qui mettent le feu, nous ne voyons pas exactement pourquoi les dommages de fumée se rattachent au Travail public et les dommages d'incendie causés par les flammèches à un fait d'exploitation. Il serait curieux qu'un fermier, voisin d'une voie de garage qui verrait sa récolte incendiée et les produits de son industrie laitière endommagés à la suite de la mise sous pression d'une locomotive, soit obligé d'intenter deux actions : l'une devant le Conseil de Préfecture pour le lait avarié par la fumée, l'autre devant le Tribunal d'arrondissement pour l'incendie de ses récoltes. Et pourtant ces deux catégories de dommages auraient la même cause.

(1) Cons. d'Et. 24 janvier 1925, Ch. de fer algériens de l'Etat c. SARRAOÛI SALAD, rec. p. 65.

Après cette rapide étude, nous pouvons dire qu'à l'exception de certains cas d'espèce touchant la compétence, la jurisprudence concernant les travaux publics, n'a subi aucune variation depuis sa fondation. Le principe à la base est nous l'avons vu, l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques.

CHAPITRE II

Dommmages résultant du voisinage des établissements travaillant pour la défense nationale

§ 1^{er}. — Jurisprudence antérieure à 1921

Il nous reste à étudier, maintenant, quelques arrêts de petit nombre, mais de grosse importance, dans lesquels la responsabilité s'appuie sur le risque créé. Rompant avec la théorie traditionnelle de la faute, le Conseil d'Etat, en 1919, a invoqué l'idée du risque. Cette décision est d'autant plus surprenante, qu'elle ne repose sur aucun texte. S'il y a un précédent, c'est le Conseil d'Etat lui-même qui l'a créé, et dans des circonstances qui l'expliquent plus aisément. Il avait, en effet, appliqué la théorie du risque aux dommages causés aux personnes placées dans l'entreprise administrative. Le premier arrêt resté célèbre (1) fut rendu en 1895. Un ouvrier s'était blessé en travail-

(1) Conseil d'Etat, 21 juin 1895, rec. p. 509.

lant dans un arsenal. L'Etat a été reconnu responsable du dommage subi, sans qu'une faute soit relevée contre lui.

Durant ces vingt dernières années, cette jurisprudence a été consolidée par de nouveaux arrêts rendus dans le même sens.⁽¹⁾ Bien que ces décisions ne soient guère plus justifiées, on les comprend cependant mieux, quand on songe qu'à l'époque où le Conseil d'Etat est entré dans cette voie, en 1895, de nombreux partisans menaient campagne en faveur de la théorie du risque. De plus, celui qui travaille pour le compte de l'Etat, est uni à ce dernier par des liens beaucoup plus étroits que les tiers, et l'on conçoit davantage que l'Etat prenne un souci spécial de ceux qui collaborent avec lui. Cette jurisprudence est encore moins choquante si l'on remarque qu'elle a subi, l'influence de la loi de 1898.

Mais nous ne trouvons pas trace, en droit public, de texte législatif concernant la responsabilité pour risque à l'égard des tiers.

Quoi qu'en disent certains auteurs, le droit privé n'en possède pas davantage. En effet, la responsabilité prévue par les articles 1382 et suivants du Code civil, se fonde sur la faute. Certes la jurisprudence qui s'appuie sur l'article 1384 a beaucoup évolué : l'auteur

(1) Cons. d'Et. 25 mai 1900, Vve GUIGNET, rec. p. 364. Cons. d'Et. 7 mars 1902, LETANG, rec. p. 178. Cons. d'Et. 11 déc. 1903, VILLENAVE, rec. p. 768. Cons. d'Et. 12 fév. 1904, SAURIN, rec. p. 117. Cons. d'Et. 11 nov. 1909 ZEILATINE, rec. p. 874. Cons. d'Et. 15 fév. 1910, LACOURTE rec. p. 215. Cons. d'Et. 1^{er} déc. 1916, POMARET, rec. p. 478.

du dommage, il y a une vingtaine d'année, dégageait sa responsabilité en prouvant l'absence de faute (1). Peu à peu, la Cour de Cassation a fait peser plus lourdement cette responsabilité sur l'auteur du dommage, en l'obligeant à se dégager, non plus en prouvant l'absence de faute, mais en prouvant le cas fortuit, ou le cas de force majeure (2). Quoi qu'il en soit la Cour de Cassation ne parle pas de risque; la faute reste à la base de la responsabilité mais le fardeau de la preuve est écrasant.

Nous voyons donc, après cet examen succinct que le Conseil d'Etat a usé de sa propre initiative, en faisant une application sans précédent de cette théorie: pour la première fois il a parlé du risque.

Cependant, avant d'étudier la jurisprudence de 1919 qui marque l'orientation nouvelle, il nous paraît nécessaire de signaler un arrêt rendu en 1874, où le Conseil d'Etat, sans parler de risque, a reconnu la responsabilité de l'Etat, tout en constatant que la faute de ce dernier ne pouvait être établie.

En 1870, pendant le siège de Paris, la poudre de mine faisant défaut, le comité technique décida de confier à M. DE PLAZANET la fabrique d'explosifs. Ce dernier, ancien officier du génie accepta la mission.

(1) Cass. req. 3 juin 1904, D. P. 1907. 1. p. 177. — Cass. civ. 8 mai 1906, D. P. 1906. 1 p. 457. — Cass, rec. 22 janv. 1908, D. P. 1908 1. p. 217. — Cass. req. 25 mars 1908, D. P. 1909. 1. p. 75.

(2) Cass, req. 19 janv. 1914. D. P. 1914. 1. p. 303. — Cass. civ. 21 janv. 1919, D. P. 1922. 1. p. 25. — Cass. Req. 21 janv. 1919, Gaz. Palais 1919. 1. p. 662.

Le 6 octobre 1870, la fabrique fit explosion pour des causes qu'on ignore, et endommagea les propriétés voisines. Assigné en responsabilité par les tiers, M. DE PLAZANET fut condamné, le 14 juillet 1873, par la Cour de Paris, à indemniser les voisins. M. DE PLAZANET se retourna contre le Ministre de la guerre, et le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 12 juin 1873, reconnaissant le bien fondé des réclamations du demandeur, condamna l'Etat en ces termes: « considérant que dans les circonstances, et alors qu'il résulte des documents de l'instruction à laquelle il a été procédé devant l'autorité judiciaire, que la cause de l'explosion du 6 octobre 1870 est impossible à signaler ou même seulement à présumer, le sieur DE PLAZANET est fondé à soutenir que c'est l'Etat, par les ordres et à l'intérêt exclusif duquel la fabrication de la poudre blanche a été entreprise, qu'il incombe de supporter les conséquences dommageables de cette fabrication, soit vis-à-vis du requérant, soit vis-à-vis des tiers. »

Voilà l'Etat condamné sans faute. Une pareille affaire, plaidée après la loi du 3 mai 1921 n'aurait pas eu de conclusion différente. Et cependant, le risque n'est pas invoqué. Le Conseil d'Etat semble baser la responsabilité sur le fait que la fabrique produisait pour le compte de l'Etat: « considérant... que c'est l'Etat par les ordres et dans l'intérêt exclusif duquel la fabrication... a été entreprise » Si l'Administration retirait de cette entreprise tous les avantages, il était juste qu'elle en supporte les inconvé-

nients. N'est-ce point une application de la théorie du risque?

L'idée du risque ne devait pourtant naître que vingt ans plus tard, et il est difficile d'admettre que le Conseil d'Etat a eu l'intention de l'appliquer, car cet arrêt est resté isolé. Durant de nombreuses années encore, la faute fut considérée comme la seule source de responsabilité. Les deux arrêts qui suivent vont le montrer.

En effet, en 1094, à l'occasion de l'explosion de la poudrière de Lagoubran, l'Etat fut condamné pour faute (1). Le 13 mars 1907, le jeune AMBROSINI fut tué dans une rue de Toulon par un éclat d'obus provenant de l'explosion du cuirassé « Léna » qui faisait escale dans le port, et qui renfermait une grande provision de poudre. Les parents de la victime réclamèrent des dommages que le Conseil d'Etat refusa d'accorder, « considérant qu'il ressortait de l'instruction, que le décès du fils du requérant devait être attribué à un événement de force majeure. » En réalité, il y avait cas fortuit, car l'explosion, bien que ne pouvant être prévue se rattachait au fonctionnement du service. Quoi qu'il en soit, l'Etat n'a pas été reconnu responsable (2).

(1) Cons. d'Et. 20 mai 1904. Périmond, rec. p. 422, « considérant que l'explosion de la poudrière de Lagoubran ne se serait pas produite si toutes les précautions nécessaires pour l'éviter avaient été prises ; que par suite, l'Etat n'est pas fondé à décliner sa responsabilité ».

Voir également Cons. d'Et. 13 juil. 1893, BLONDEL LAPORTE, rec. p. 618.

(2) Cons. d'Et. 10 mai 1912, rec. p. 549.

Nous voyons donc que jusqu'alors, le Conseil d'Etat suit ce principe: point de responsabilité sans faute. C'est seulement le 28 mars 1919, qu'il a, pour la première fois, fondé sur le risque la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des tiers. Voici dans quelles circonstances.

Une grande quantité de grenades avait été accumulée dans les casemates du fort de la Double-Couronne. Le 4 mars 1916, le dépôt sauta, causant de nombreux dommages aux propriétés voisines. Le Conseil d'Etat déclara l'Etat responsable de ces dommages par l'arrêt suivant (1): « considérant qu'il résulte de l'instruction, que, dès l'année 1915, l'autorité militaire avait accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates du fort de la Double-Couronne, situé à proximité des habitations d'une agglomération importante; qu'elle procédait, en outre constamment à la manutention de ces engins dangereux, en vue d'alimenter rapidement les armées en campagne; que ces opérations, effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédent les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat; considérant qu'il n'est pas contesté que l'explosion du fort de la Double-Couronne, survenu le

(1) Cons. d'Et. 28 mars 1919, rec. p. 329.

4 mars 1916, ait été la conséquence des opérations ci-dessus caractérisées; que, par suite, le requérant est fondé à soutenir que l'Etat doit réparer les dommages causés par cet accident. »

Un an après, le 26 mars 1920, à la suite de l'explosion à Moulins, d'un dépôt de cartouches qui avait endommagé les ateliers de la Compagnie de chemins de fer de Paris-Lyon-Méditerranée, le Conseil d'Etat, dans un arrêt libellé à peu près dans les mêmes termes que le précédent, proclama la responsabilité de l'Etat (1).

Enfin, le 21 mai 1920, l'Etat est encore reconnu responsable de dommages causés sans faute. Le cuirassé « Liberté » dans les soutes duquel une grande quantité de poudre avait été emmagasinée fit explosion en 1911. Le sieur COLAS, matelot à bord d'un bateau qui mouillait à proximité, fut tué. La responsabilité de l'Etat vis-à-vis des parents (2) de la victime fut affirmée ainsi: (3): « considérant que le voisinage des stocks de poudre de combat emmagasinés en 1911 dans les soutes du cuirassé « Liberté » en vue de manœuvres navales, dans les conditions où ces poudres étaient emmagasinées et utilisées constituait par lui-

(1) Cons. d'Et. 26 mai 1920, rec. p. 354.

(2) Depuis la loi du 31 mai 1919, les ascendants des soldats de l'armée de terre et de mer décédés par accident, ont droit à une pension. Ils ne pourraient plus, par conséquent exercer d'action en dommages intérêts contre l'Etat. Mais la loi du 31 mai 1919 ne pouvait s'appliquer à des faits qui étaient bien antérieurs.

(3) Cons. d'Et. 21 mai 1920, rec. p. 530.

même un risque exceptionnel, susceptible en cas d'accident d'engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des tiers. »

Ces trois arrêts marquent bien une orientation nouvelle dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. La base de la responsabilité n'est plus la faute, mais le risque. A cet effet, il est dit, dans l'arrêt REGNAULT-DES-ROSIERS que les opérations de manipulation comportaient des risques tels, qu'ils étaient de nature, en cas d'accident, à engager indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat. La haute cour administrative ne laisse aucune équivoque sur ses intentions. Il semble même qu'elle ait voulu à ce moment là bâtir une nouvelle théorie, car il n'était pas nécessaire, pour arriver à une condamnation, de recourir à la notion du risque. L'enquête avait prouvé la faute de service, et le commissaire du gouvernement, M. CORNEILLE, conclut à la responsabilité de l'Etat en considérant uniquement la faute: « l'accident doit être regardé comme étant lui-même la conséquence de fautes commises dans l'organisation du service, comme étant le résultat défectueux du service, défectueux à plusieurs points de vue. » Il était parvenu à établir:

- 1° Le défaut de fabrication des grenades;
- 2° L'accumulation dans un espace trop restreint, à proximité d'une agglomération d'une masse considérable d'explosifs;
- 3° L'emballage défectueux des engins dangereux, tant au point de vue de la construction peu soignée

des caisses que de leur manque de stabilité par suite de la position défectueuse des tasseaux;

4° L'inaptitude physique des soldats chargés des manipulations.

Après avoir exposé ces différents inconvénients, il conclut ainsi: « dans tout cela, donc, nous devons voir des fautes de service qui engagent la responsabilité de l'Etat. A cause de cela nous vous demandons, en ordonnant l'expertise sur la fixation des indemnités dues, de reconnaître le principe de la responsabilité conformément au droit commun. »

Le Conseil d'Etat n'a donc tenu aucun compte des éléments de l'enquête qui l'auraient conduit au même résultat. Il lui suffisait de s'en rapporter aux conclusions de M. CORNEILLE; il a préféré recourir à une base nouvelle de la responsabilité; il a voulu innover l'idée de risque. Il a d'ailleurs été très loin dans cette voie, et derrière cette notion de risque, il dissimule les fautes même intentionnelles et criminelles. C'est ainsi qu'il a condamné en 1920 l'Etat comme créateur de risques, alors que la cause initiale de l'explosion du dépôt de cartouches de Moulins était dûe à un fait volontaire: « considérant que le Ministre, pour rejeter la demande de la Compagnie de chemins de fer du P.-L.-M. s'est fondé sur ce fait qu'une faute de service pouvait seule, en l'état de la législation, engager la responsabilité de l'Etat, et, en ce qui concerne l'explosion de l'atelier provoquée par un attentat criminel perpétré malgré les mesures de surveillance de

l'Administration, ne pouvait être attribuée à aucune faute de service.»

Le Conseil d'Etat ne veut donc considérer que le risque: qu'il y ait faute ou non, provenant d'un fait de service ou d'un fait personnel, qu'importe. Le Conseil d'Etat ne cherche même pas à le constater. C'est le risque seul qui est cause du dommage. La faute la plus lourde n'aurait pas eu d'aussi grosses conséquences si elle n'avait pas été aidée par le risque. C'est l'amoncellement d'explosifs qui a causé le dommage et non la négligence ou le fait intentionnel. Pareille négligence ou pareil fait intentionnel dans tout autre cas auraient eu de bien moindres effets.

On ne pouvait pas être plus téméraire, et il n'était pas possible d'utiliser plus à fond la théorie du risque. Cependant si le Conseil d'Etat a usé sans ménagement de cette base nouvelle, son intention n'était pas de l'appliquer toutes les fois que la responsabilité de l'Etat était en jeu. Il ne fait appel au risque que dans des cas exceptionnels; cette doctrine aurait été sans cela trop absolue. La Haute Cour administrative a bien soin de préciser dans ses arrêts qu'il y a risque exceptionnel d'accumulation de matières dangereuses provoqué par des circonstances toutes spéciales.

Tous ces faits en eux-mêmes sont fautifs, mais en temps de guerre, une pareille faute était permise et ne pouvait plus servir de base à la responsabilité « ce qui constitue une faute, en temps normal, disait le Ministre dans son rapport, peut en effet cesser d'être

constitutif d'une faute de service dans le temps anormal qu'est la guerre. »

Il fallait cependant trouver un moyen d'accorder aux victimes une indemnité, et c'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat ne pouvant invoquer la faute, a invoqué le risque. A cette raison faut-il en ajouter d'autres? Nous ne le croyons pas.

On a prétendu que ces décisions avaient été inspirées par la jurisprudence des Travaux publics. Les formules employées dans les décisions sont, en effet, identiques (risques excédant ceux qui résultent normalement du voisinage) et, vues les analogies qui existent entre ces deux catégories de risques, la chose paraîtrait vraisemblable. Cependant, il n'en est rien puisque le Conseil d'Etat aurait pu agir de même en 1912, pour la catastrophe de l'« Iéna », et qu'il ne l'a pas fait. Nous ne croyons pas davantage que le Conseil d'Etat ait invoqué la théorie du risque par déférence pour le Comité technique. Les tribunaux administratifs n'ont jamais eu de ménagements pour déclarer d'Etat responsable. Peut-être le Conseil a-t-il eu l'intention d'appliquer par anticipation la loi de 1921 dont l'arrivée était déjà annoncée dans le projet de loi de 1919? De plus il se sentait fort des paroles du sous-secrétaire d'Etat aux munitions qui avait dit: « Ce sont des accidents résultant de l'état de guerre, survenus en raison même des opérations de guerre, et il est dans les intentions du gouvernement comme de toute la Chambre, d'intervenir directement pour réparer les dommages. »

Quoi qu'il en soit, ces décisions sont très hardies.

Nous allons voir maintenant comment le législateur a tiré parti de cette jurisprudence.

§ 2. — Loi du 3 Mai 1921 ⁽¹⁾

Cette loi établit la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés aux tiers par suite d'accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements industriels privés travaillant pour la défense nationale.

Elle a pour but d'établir la responsabilité de l'Etat à l'égard des tiers chaque fois que les victimes du dommage ne pourront obtenir réparation par les moyens du droit commun.

On lit à l'article premier: « donneront droit à réparation conformément aux dispositions des articles suivants, lorsque cette réparation ne pourra être obtenue par les recours de droit commun. » Nous savons que, d'après notre législation, on ne peut obtenir réparation d'un dommage que dans le cas où il y a faute, et le législateur a voulu précisément donner à la victime, droit à l'indemnité dans le cas où il n'y a pas faute. Les nécessités de la défense nationale ont multiplié les établissements dangereux. Ce risque ainsi créé par l'Etat devait fatalement entraîner une législation spéciale en cas de dommages. La jurisprudence que nous venons d'étudier, n'est que le prélude de

(1) *J. O.*, 5 mai 1921.

cette loi à laquelle elle a fourni la base du principe du droit à l'indemnité. Nous allons voir comment le législateur a utilisé cette base et comment il l'a élargie.

Il est dit à l'article 10: « Donne droit à indemnité... les dommages corporels ou matériels causés aux tiers par suite d'explosion, déflagration ou émanations de substances explosives, corrosives, toxiques, etc... se trouvant dans les dépôts de munitions, navires de guerre, arsenaux et manufactures de l'Etat. » La loi limite les causes de dommages. D'autres qui sont beaucoup plus courants, tels que les dommages de machines, en sont exclus et malgré le mot « et coetera » (1) il n'est question que d'un nombre très limité. Si nous rapprochons ce texte des arrêts **RENAULT-DESROSIERS**, **COLAS** et **P.-M.-L.**, nous trouvons des causes de dommages identiques: explosions dans des arsenaux et navires de guerre. Mais dans ces arrêts, le Conseil d'Etat s'en était tenu à un petit nombre de causes: accumulations anormales de matières explosives, manipulations fréquentes, installations sommaires; autant de cas particuliers qui ne sont pas prévus dans la loi.

Le législateur a donc fait un pas de plus dans la théorie du risque, mais il en a fixé l'application à des hypothèses exceptionnelles (2).

(1) Ce mot « et coetera » ne se justifie pas. On a prétendu qu'il modifiait profondément le caractère limitatif de l'énumération. Il semble cependant que le législateur ait voulu parer à un oubli possible concernant les causes de dommages de même nature que celles qui sont énumérées.

(2) En réalité, nous le verrons tout à l'heure, elle a classé ces risques parmi les risques sociaux.

Cette loi, qui devrait faire bloc avec la théorie de la responsabilité du droit administratif, emprunte fort malheureusement sur bien des points la législation des dommages de guerre. Cela nous paraît une erreur.

M. DUBOIS, dans son rapport à la Chambre des Députés au nom de la Commission des Finances, déclarait: « On voit qu'il ne s'agit pas ici de dommages de guerre, résultant des besoins de la guerre, soit même de la période de paix ou de suspension d'hostilité. » Ces dommages ne sont pas en effet des conséquences directes de la lutte, et cependant le législateur n'en a pas tenu compte. Cela vient de ce que l'idée de la loi du 3 mai 1921, trouve son germe dans l'article 66 de la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre. Cet article est ainsi conçu: « Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation.

1°

2° Des dommages dont quiconque aurait eu à souffrir sur sa personne ou sur ses biens par suite d'accidents qui se seraient produits.

a) dans les arsenaux, manufactures, dépôts de munitions de l'Etat;

b) dans les usines privées travaillant pour la défense nationale, lorsque la réparation n'en pourra être obtenue par le recours de droit commun. »

On s'explique comment le législateur qui s'est laissé influencer à tort d'ailleurs, par ce texte, a appliqué

la loi de 1919, à tout ce qui concerne les dommages : réparation, procédure, contentieux.

Sur ce point, la jurisprudence de 1919 et 1920 se trouve complètement modifiée. Le Conseil d'Etat n'est pas compétent en cette matière. L'article 6 paragr. 5 spécifie que « le recours sera porté dans les formes et délais prévus par l'article 28 de la loi du 17 avril 1919, devant les tribunaux des dommages de guerre institués dans les conditions déterminées par l'article 29 de ladite loi. » Comme le tribunal des dommages de guerre est une production temporaire, à la dissolution de ce dernier, les recours seront portés devant le Conseil de Préfecture.

Les questions litigieuses ne ressortissent plus au Conseil d'Etat et c'est à plusieurs reprises qu'il a déclaré son incompétence pendant ces dernières années (1). Il eut été préférable de ne pas donner aux tribunaux spéciaux de 1919 le contentieux de guerre. L'application de la loi de 1919 ne se justifie pas davantage lorsqu'elle accorde, quand la victime s'engage à rebâtir, une indemnité supplémentaire : « en cas de reconstruction des immeubles détruits ou endommagés, le sinistré recevra en outre les frais supplémentaires. » Ce supplément d'indemnité avait sa raison d'être dans les régions envahies. Il y avait un intérêt social de tout premier plan à ce que les immeubles détruits par la guerre soient reconstruits ; c'était une condition indispensable au retour de la

(1) Voir jurisprudence, page 109.

vie normale dans les régions dévastées. Dans les circonstances prévues par la loi de 1921, ce supplément d'indemnité ne s'explique pas.

Que le législateur se soit inspiré de l'idée directrice de la loi de 1919, rien n'était plus naturel, mais il aurait dû faire une adaptation plus exacte pour des dommages qui sont tout différents.

Les dommages prévus par la loi de 1921, ne se réalisent pas qu'en temps de guerre. Certes en temps de guerre, ils seront plus nombreux, mais le temps de paix connaît lui aussi des explosions d'arsenaux, et il eut mieux valu, croyons-nous, la question du risque mise à part, ne pas greffer cette loi sur celle de 1919.

Nous n'avons ici parlé que des établissements de l'Etat. La loi vise aussi les établissements privés travaillant pour la défense nationale. Tout ce que nous avons dit s'applique à ces établissements.

Nous pouvons conclure en disant que le législateur a encore eu l'intention de faire de l'Etat l'assureur du risque social. Les nécessités de la défense nationale exigent de plus en plus, l'entreprise d'industries dangereuses. Les dommages que peuvent faire couvrir ces industries sont prévus par l'article premier; ce sont de véritables risques sociaux que l'Etat doit prendre sous sa garantie. « Les indemnités prévues aux articles précédents seront directement payées par l'Etat ou sous sa garantie »⁽¹⁾ et, tout comme un

(1) Art. 4, parag. 1^{er}.

assureur « il sera subrogé aux droits de la victime contre les auteurs responsables de l'accident, jusqu'à concurrence du montant des sommes avancées ou versées par eux » (1).

Nous ne parlerons pas ici de la réparation de dommages causés aux personnes, car elle s'appuie exactement sur le même principe et n'ajouterait rien de nouveau à notre théorie.

Jurisprudence

En application de la loi de 1921, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent chaque fois qu'il a eu à statuer sur une demande d'indemnité qui ne pouvait se baser sur le droit commun. C'est ainsi que le 24 novembre 1922, il a décliné toute compétence pour statuer sur le recours de Mme BURGER, « considérant que la requérante ne peut obtenir satisfaction par l'article 1382 » (Rec. p. 871). Il a pris des décisions identiques le 23 février 1923 à l'égard des consorts BABY (Rec. p. 1855) le 19 décembre de la même année à l'égard de la dame GIBOU (Rec. p. 866) et enfin le 13 février 1924, à l'égard du sieur ENFERT (Rec. p. 170).

Il s'est déclaré incompétent pour des recours fondés sur la faute de service, « considérant qu'une pareille faute n'était pas de droit commun » (Cie Nouvelle des Pétroles, 19 décembre 1923, rec. p. 865 et

(1) Art. 4, in fine.

Cons. d'Etat 5 décembre 1923, Dame CAPON, rec. p. 806).

Ces applications sont strictement conformes aux prescriptions de la loi et ne nécessitent aucun commentaire.

CONCLUSION

Après l'examen que nous venons de faire, pouvons-nous conclure que le subjectivisme juridique est remplacé par l'objectivisme juridique? La faute, base traditionnelle de la responsabilité a-t-elle disparu, pour laisser place au risque? Nous ne le croyons pas et il paraît trop absolu de dire que la théorie nouvelle s'est substituée à la théorie ancienne.

Certes, la situation n'est plus la même qu'il y a cinquante ans, et ce serait faire preuve d'un parti pris aveugle, que de nier l'évolution qui s'est poursuivie. Mais cette évolution n'a pas le caractère qu'on veut bien parfois lui donner. Elle ne consiste nullement en un bouleversement des vieux préceptes ni à leur destruction. On n'a pas démoli pour bâtir du nouveau; on a modifié l'édifice pour le rendre utilisable aux nécessités nouvelles. Les rapports entre les hommes ont subi des changements, l'organisation sociale s'est profondément modifiée, mais la conscience de l'homme est toujours la même. L'individu a toujours l'idée du bien qu'il faut faire et du mal qu'il faut éviter; il a l'impression que s'il porte un tort par sa faute, il doit naturellement le réparer. Quand l'homme veut se disculper, d'un acte dommageable, il s'écrie instinctivement: « ce n'est pas ma faute ». Il sait qu'il a causé un préjudice, mais tant

qu'il ne se sent pas en faute, sa conscience ne lui dit pas de réparer. Cependant l'évolution existe, c'est indéniable, mais elle ne porte pas sur les principes de morale qui sont à la base de la responsabilité.

La vie moderne a subi d'énormes changements. Les rapports sociaux qui existaient entre les individus étaient extrêmement simples; ils sont devenus excessivement complexes. Pour répondre aux exigences nouvelles les hommes ne peuvent plus agir isolément, ils sont obligés de se grouper pour parvenir au but qu'ils se proposent. D'où relations toutes différentes: d'abord relations entre individus, puis relations entre le groupe et l'individu, et enfin relations entre deux groupes. A la tête du groupe est le brasseur d'affaires qui s'est substitué au pater familias. C'est entre le groupe et l'individu que se sont établis des rapports d'un ordre spécial qui ont entraîné des situations juridiques nouvelles, lesquelles il fallait réglementer par des principes nouveaux. A cette situation, les anciennes règles ne pouvaient suffire; il a fallu en créer d'autres, qui loin de se substituer aux précédentes, ne font que les compléter. Nous n'irons pas jusqu'à dire que « tout nous paraît démontrer que les notions fondamentales qui étaient naguère encore à la base des institutions juridiques se désagrègent, pour faire place à d'autres; que le système de droit sur lequel nos sociétés modernes avaient jusqu'à présent vécu, se disloque, et qu'un nouveau système s'édifie sur des conceptions tout à fait différentes » (1).

(1) DUGUIT. — Transformation du droit public, introduction, p. X.

L'individu vis-à-vis du groupe se trouve dans un état d'infériorité. S'il subit un dommage dont la cause, mêlée à des circonstances multiples, sera impossible à découvrir, le groupe dans un but humanitaire, prendra le préjudice à sa charge. C'est ainsi que pour l'Etat, qui est le groupe le plus puissant, les principes de responsabilité, sans se transformer d'une façon complète, ont dû subir de sérieuses modifications. Il a fallu créer un nouveau système permettant de ne pas laisser la victime de l'Etat sans aucun espoir de réparation. Aussi, quand le dommage aura été causé au milieu de circonstances spécialement enchevêtrées, l'Etat aura le devoir de réparer le mal. C'est un genre nouveau de responsabilité qui est créé pour s'adapter aux conditions actuelles.

En présence des faits qui l'imposaient le législateur n'a pu faire autrement que d'intervenir, chaque fois qu'il y a dommage extraordinaire et que l'ancien droit ne suffit pas à garantir la victime. C'est ce que nous pouvons constater si nous jetons un coup d'œil sur les différents cas que nous venons d'étudier. Lorsque les rapports entre les hommes sont les mêmes, la loi n'a pas changé. Dans quel cas l'Etat est-il responsable, même s'il n'a pas commis de faute? Nous constatons que c'est pour des dommages qui, depuis quelques années sont devenus plus fréquents ou dont la gravité tend à s'accroître.

Les guerres autrefois étaient moins dévastatrices. Les dommages qu'elles causaient étaient d'une importance relativement minime. Aujourd'hui, à la suite

des découvertes scientifiques les guerres sont devenues très meurtrières et peuvent paralyser l'avenir économique des régions où se sont déroulées les hostilités. Les nécessités de la défense nationale ont poussé l'Etat à multiplier les arsenaux dont le voisinage, en cas d'explosion, peut entraîner des dégâts énormes. D'autre part, le développement de l'industrie, groupe dans de grands centres, des masses considérables de travailleurs. Les émeutes causées tantôt dans un but professionnel, tantôt pour obéir à des meneurs prennent parfois (rarement cependant) la tournure de véritables entreprises de destruction.

Nous venons de le voir, c'est seulement pour les dommages qui trouvent leur origine dans les nécessités de la défense nationale (soit en temps de paix, soit en temps de guerre) ou des attroupements, que notre droit s'est modifié. En présence de pareils dangers, tant pour les particuliers, que pour l'ensemble de la collectivité, il était nécessaire de créer un système de réparation.. Comme celui de la responsabilité pour faute ne pouvait pas s'appliquer, il a fallu en trouver un nouveau. C'est ainsi que le législateur et le Conseil d'Etat en 1914-1919 et 1921 ont innové un mode de réparation spécial. Mais ils n'ont pas pour cela, fait table rase des vieilles institutions. La faute est toujours à la base de la responsabilité. Seul le souci de secourir la victime est envisagé; la faute reste le fondement normal. La notion de risque n'est intervenue que dans des circonstances où on ne pouvait

laisser la victime réparer elle-même le préjudice qu'elle subissait.

M. CORNEILLE, dans ses conclusions au sujet de l'explosion du cuirassé « Liberté » disait, alors que l'Etat avait déjà condamné pour risque en 1919: « à côté de la responsabilité subjective qui demeure le droit normal, il y aura place à des hypothèses exceptionnelles pour une responsabilité objective basée, non plus sur la théorie de la faute, mais sur la théorie du risque. » La théorie du risque est donc limitée à des cas exceptionnels; la faute reste la base normale de responsabilité. Même quand le droit à indemnité est basé sur un système nouveau la responsabilité n'en repose pas moins sur la faute. Il est des cas, nous l'avons dit, où l'on est obligé de recourir à la garantie obligatoire de l'Etat pour arriver à dédommager la victime. Il faut parfois transiger avec les principes, mais ceux-ci subsistent tout de même. C'est ainsi que le législateur de 1914 à la veille de voter la loi sur les attroupements disait: « notre texte est un texte transactionnel et *non un texte théorique.* » Chaque fois que la loi condamne l'Etat sans faute, elle laisse cependant à ce dernier le pouvoir de se substituer à la victime pour rechercher et faire condamner l'auteur du dommage. C'est ce qui a lieu pour les lois que nous avons étudiées. Le risque ne s'est donc pas substitué à la faute; il s'est plus exactement superposé à celle-ci. Et comme disait M. HAU-

RIOU : « le vieux fleuve du droit subjectif continue à couler paisible à côté de celui du droit objectif » (1).

Il était impossible d'abandonner la théorie ancienne ; elle était nécessaire pour stimuler les agents de l'Etat ; et les paroles que prononça le Sénateur Tournon, rapporteur de la loi de 1914, sont une défense de la théorie de la faute : « Si nous avons institué ce recours, c'est qu'il nous a paru que si nous avions procédé par un forfait absolument invariable, si nous avions dit qu'en tout état de cause, quelles que soient les responsabilités encourues ou les attitudes des municipalités et des préfets, les dommages intérêts seraient toujours partagés par moitié, nous aurions incité toutes les autorités à l'inertie la plus absolue. Il faut au contraire que l'idée de faute pouvant entraîner une responsabilité plus étendue vienne stimuler la vigilance des autorités locales comme aussi des autorités supérieures. »

Ou voyons-nous là l'abolition des vieux principes ? Ils semblent plus vivaces que jamais.

La responsabilité sans faute de l'Etat qui existait déjà pour les travaux publics, — alors que la théorie de la faute était en droit commun, la seule base admise. — ne fera pas davantage disparaître la théorie traditionnelle, au fur et à mesure que les risques sociaux deviendront plus nombreux.

(1) HAURIOU. — Note Sirey, 1918-19, III, 25.

Ce principe nouveau, qui rend l'Etat responsable en l'absence de toute faute est beaucoup plus un devoir de garantie qu'une responsabilité véritable. Ce devoir deviendra, pour l'Etat, de plus en plus impérieux, et les circonstances dans lesquelles il devra s'exercer, de plus en plus fréquentes. Ce système est appelé à s'élargir avec l'évolution de l'organisation sociale.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

B. BIENVENUE.

Vu : *Le Doyen,*

M. MORAND.

Vu et permis d'imprimer :

Alger, le 6 mai 1928.

Le Recteur,

TAILLIART.

BIBLIOGRAPHIE

- APPLETON. — Traité élémentaire du contentieux administratif.
- BERTHELEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.
- DUGUIT. — Les transformations du droit public.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public.
- JOSSERAND. — Responsabilité du fait des choses inanimées.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- MICHOUD. — La théorie de la personnalité morale.
- PLANIOL. — Traité élémentaire de droit civil.
- RIPERT. — La règle morale dans les obligations civiles.
- TEISSIER. — Responsabilité de la puissance publique.

REVUES ET RECUEILS PERIODIQUES

- Revue du Droit public.* — 1913, 1914, 1919, 1921.
- Revue critique de législation et de jurisprudence.* — 1905 à 1925.
- Recueil du Conseil d'Etat.*
- Recueils Dalloz et Sirey.*

THESES

- FAIRE. — Transformations du principe de la responsabilité en droit public et en droit privé. Paris, 1923.
- TEISSEIRE. — Essai d'une théorie générale sur le fondement de la responsabilité. Aix, 1902.
-

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Recherche d'une base juridique à la responsabilité sans faute de l'Etat.....	15
CHAPITRE I. — Dommage spécial	17
CHAPITRE II. — L'enrichissement sans cause.....	21
CHAPITRE III. — Le risque créé	25
CHAPITRE IV. — Le risque social	31

DEUXIÈME PARTIE

La Responsabilité sans faute de l'Etat dans le droit positif	39
<i>Section I.</i> — Dommages extraordinaires.....	40
CHAPITRE I. — La loi du 16 avril 1914 sur les at- troupements	41
CHAPITRE II. — Loi du 17 avril 1919 sur la répara- tion des dommages de guerre.....	51
CHAPITRE III. — Arrêt Couitéas du 30 novembre 1923	65
<i>Section II.</i> — Dommages résultant d'un risque excep- tionnel de voisinage	71
CHAPITRE I. — Dommages causés par le voisinage des travaux publics.....	73
CHAPITRE II. — Dommages résultant du voisinage des établissements travaillant pour la défense natio- nale	93
§ 1. Jurisprudence antérieure à 1921.....	93
§ 2. Loi du 3 mai 1921.....	104
Conclusion	111
